

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Il segmento inflazione europea è stato riaperto su tutte le scadenze, inclusa quella a 30 anni. Le emissioni nette sono state positive, non essendovi titoli in scadenza, ma in percentuale al totale delle emissioni il peso è rimasto pressoché invariato rispetto al 2014

e. riduzione dei volumi in emissione nel comparto CCT

Nonostante le emissioni nette siano state positive, l'obiettivo del controllo del rischio di tasso di interesse è stato raggiunto comunque, grazie alla stabilizzazione del peso complessivo del comparto, pari al 6,68 per cento del totale dello stock del debito nel 2015 (contro il 6,69 per cento dell'anno precedente).

f. allungamento della vita media

La vita media ponderata dei titoli di Stato ha fatto registrare il primo aumento negli ultimi cinque anni, attestandosi a 6,52 anni (dopo lo swap), rispetto ai 6,38 anni risultati a fine 2014 e ai 6,43 del 2013.

Emissioni lorde e nette

Nel 2015 sono scaduti 378,068 miliardi di titoli di Stato (inferiori ai 391,747 del 2014) e ne sono stati emessi 410,058 miliardi (il 9,94 per cento in meno delle emissioni del 2014 di 455,3 miliardi).

Nel mercato domestico, il volume dei titoli scaduti e rimborsati è stato di 370,510 miliardi mentre i titoli emessi sono stati pari a 406,057 miliardi (453.569 nel 2014).

Il costo medio annuo dell'indebitamento, dato dal rendimento medio ponderato all'emissione, ha fatto registrare il minimo storico dello 0,70 per cento (nel 2014 1,35 per cento), dal minimo dei Bot a 6 mesi (0,052 per cento) al massimo del BTP a 30 anni (3,04 per cento).

Per quanto riguarda i BOT (a 6 e 12 mesi) le emissioni non hanno rifinanziato tutte le scadenze: a fronte di titoli scaduti per 174,552 miliardi (198,49 nel 2014) sono stati emessi titoli per la cifra inferiore di 164,130 miliardi (-10,422 di cui -3,123 per i BOT semestrali e -7,299 per quelli annuali), in virtù dell'obiettivo di allungamento della vita media del debito, che ha colpito il settore a breve. Analoga è la politica sui CTZ (titoli a 24 mesi), dove a fronte di rimborsi per 31,487 miliardi sono stati rifinanziati 27,388 miliardi (-4,1) nonché sui CCT a cedola semestrale variabile scaduti per 10,024 miliardi che non sono stati ricambiati.

Anche i prestiti esteri sono risultati recessivi: nonostante le scadenze per 7,558 miliardi sono stati collocati solo 4 miliardi.

Differente è l'andamento dei BTP: a fronte di scadenze per 139,379 miliardi sono stati emessi titoli per 187,037 (+47,658 miliardi). La stessa tendenza ha riguardato i CCTeu che hanno visto emissioni per 27,503 miliardi e scadenze per 25.

L'esito delle emissioni è stato soddisfacente: i rendimenti dei titoli collocati in asta è sempre stato in linea con quelli presenti sul mercato secondario.

Gli specialisti in titoli di Stato⁴⁰ hanno assunto un ruolo determinante nel collocamento dei titoli: di media essi si aggiudicano circa il 98/99 per cento dell'ammontare emesso⁴¹, con diritto a provvigioni percentuali che dall'11 aprile 2014 sono state ridotte⁴²

⁴⁰ Sono gli operatori con funzione di *market maker* (*primary dealers*) per i quali sono previsti obblighi di sottoscrizione nelle aste dei titoli di Stato per il 3 per cento ciascuno – nel 2015 essendo in numero di venti erano obbligati a sottoscrivere il 60 per cento dei titoli – e di negoziazione di volumi sul mercato secondario. A fronte di tali obblighi, essi godono di alcuni privilegi, tra cui la facoltà di partecipare in maniera esclusiva ai collocamenti supplementari delle aste di emissione ai sensi degli artt. 4 e 9 del decreto dirigenziale 993039 dell'11.11.2011

⁴¹ Nel corso del 2015 tutti gli Specialisti, eccetto uno, che dal 2016 pertanto non è più incluso nella Lista degli Specialisti (lista che comprende 20 istituti finanziari italiani ed esteri pubblicata sul sito *internet* del debito pubblico), hanno contribuito ampiamente sopra il limite legale necessario per mantenere lo status di operatore Specialista (3 per cento) alla sottoscrizione delle aste. Nel 2015 ha perso lo status di Specialista anche un altro istituto su esplicita richiesta (oltre ad aver perso uno dei requisiti necessari per mantenere lo status, e cioè dal primo gennaio 2016 non è più operatore principale sulla piattaforma di negoziazione MTS) a seguito di una scelta del *management* della banca, che ha valutato la riduzione della profittabilità come elemento ostativo nel continuare ad operare come *market maker* di strumenti di debito governativi in Europa.

⁴² Provvigioni per il collocamento: 0,15 per cento (BTP a 3 anni e CTZ), 0,25 per cento (BTP a 5 anni e CCT), 0,30 per cento (BTP a 7 anni), 0,35 per cento (BTP a 10 e 15 anni), 0,40 per cento (BTP a 30 anni)

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le emissioni lorde di BTP nominali, al netto dei concambi, sono state pari a 164,561 miliardi (nel 2014 171,184 miliardi), di cui titoli *on the run* 161,911 miliardi (28,924 miliardi a 3 anni, 33,729 a 5 anni, 31,340 a 7 anni, 39,049 a 10 anni, 15,629 a 15 anni e 13,241 a 30 anni) e *off the run* 2,650 miliardi (cioè riapertura di titoli, non più in corso di emissione, con durata residua di 15 anni -1,5 miliardi – 24 anni -0,636 – 25 anni -0,514 miliardi). Sono incrementate le emissioni di BTP.

Nell'ottica dell'incremento della vita media del debito, i segmenti di scadenza più breve (3 e 5 anni) rimborsati nel 2015 per importi rilevanti sono stati rifinanziati solo in parte: 13,996 miliardi per il comparto a 3 anni e 17,785 per quello a 5 anni.

Un sindacato di collocamento tra 5 istituti ha provveduto a lanciare sul mercato un BTP a 17 anni con cedola dell'1,65 per cento per 8 miliardi. Un altro sindacato ha collocato sul mercato 6,5 miliardi di un BTP a 32 anni con cedola del 3,25 per cento.

Per i BTP indicizzati, sono stati collocati titoli indicizzati all'inflazione italiana (BTP Italia per 9,379 miliardi scadenza a 8 anni - 2023 - e cedola 0,5 per cento) europea (BTP*€i*) sia mediante sindacato di collocamento (titoli collocati con scadenza 15 settembre 2032 per 3,5 miliardi a fronte di una richiesta superiore a 9,3 miliardi) che tramite asta marginale per 13,097 miliardi (di cui *on the run* 0,692 nel comparto a 5 anni, 2,901 nel comparto a 10 anni, 6,872 a 15 anni, 0,562 a 30 anni e *off the run* con vita residua di 6 anni per 0,921 miliardi e 8 anni per 1,147 miliardi).

Lo *stock* di BTP, nominali e indicizzati, ammonta a fine esercizio a 1.476,973 miliardi, ovvero 48,052 miliardi in più rispetto al risultato del 2014 (1.428,920 miliardi +3,36 per cento). La crescita, in proporzione, è stata superiore per il segmento degli indicizzati (10,47 per cento per l'indice inflazione europea e 9,93 per cento per l'inflazione italiana).

Le emissioni ancora attive sono 66 a tasso fisso, 11 BTP *€i*, (indicizzate all'inflazione area euro), 8 BTP Italia (indicizzate all'inflazione italiana).

La spesa per interessi passivi per il segmento è stata pari a 56,227 miliardi.

Anche nel 2015 il Tesoro, a ciò autorizzato dall'art. 3 del d.P.R. n. 398 del 2003, ha operato sui mercati esteri effettuando sette piazzamenti privati in formato *Medium term note* (EMTN) per 4 miliardi, nei soli primi cinque mesi dell'anno, beneficiando di un arbitraggio di tasso (3 bps) rispetto alla curva dei rendimenti dei BTP di durata corrispondente.

Sono stati rimborsati, invece, 7,558 miliardi relativi a sei prestiti internazionali: due appartenenti al programma Global in dollari USA per 4,817 miliardi (un decennale di 4 miliardi e un quinquennale di 2,5 miliardi di dollari), una serie di ventennale del programma EUROBOND di 125 miliardi di yen (valore di rimborso 0,882 miliardi), tre del programma EMTN (uno a 12 anni di 2 miliardi di corone norvegesi, un decennale di 2 miliardi di franchi svizzeri – valore di rimborso 1,27 miliardi –, un quinquennale di 300 milioni di sterline inglesi).

Lo *stock* di prestiti internazionali stipulati dal Tesoro al 31 dicembre 2015 ammonta a 43,959 miliardi divisi in 74 serie di bond⁴³. Come si evince dalla Situazione trimestrale dei debiti pubblici (G.U.R.I - SS. n. 2 del 19 febbraio 2016), 41 emissioni sono a tasso fisso, 20 a tasso variabile, 3 a tasso misto e 9 indicizzate. Nell'elenco figurano anche i sette titoli obbligazionari ex - ISPA⁴⁴.

⁴³ Delle condizioni contrattuali relativi a tali prestiti sono pubblicati in Gazzetta ufficiale nella Situazione trimestrale dei debiti pubblici i seguenti dati: codice ISIN, programma, valuta, ammontare nominale, il prezzo d'emissione, il ricavo netto in euro, il valore di tasso, qualora i contratti siano a tasso fisso o, in caso diverso, la natura di tasso (misto, variabile, indicizzato). Nell'elenco non figurano i titoli ISPA.

⁴⁴ A seguito di quanto formalizzato dalla legge finanziaria per il 2007, tramite il disposto dell'art. 1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) in forma di obbligazioni e di prestiti (un mutuo BEI di 1 miliardo al tasso fisso del 4,773 per cento e banca OPI di 0,5 miliardi a tasso variabile) per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni (in euro) ancora in essere hanno un importo nominale di 8,606 miliardi e sono suddivise in sette serie, di cui due a tasso fisso, quattro a tasso variabile e una indicizzata al tasso di inflazione italiana calcolato dall'ISTAT secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, al netto dei tabacchi. Mutui e obbligazioni sono contabilizzati congiuntamente nella posta patrimoniale DA CA AA AA BA all. 56 per l'importo di 10,1 miliardi – in euro. Si rinvia per tutti gli aspetti relativi all'accollo dei debiti di ISPA alla relazione conclusiva dell'indagine sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Come evidenziato nella tabella inserita nel documento “Le emissioni del tesoro nel 2015” pubblicata sul sito *web* del debito pubblico, la quota del debito in valuta estera di 17,621 miliardi oggetto di *swap* di valuta è pari a 15,214. Solo 2.407,31 miliardi in controvalore non sarebbero “swappati”.

La spesa di interessi risulta elevatissima (5,65 miliardi) ove rapportata allo *stock* di prestiti esistente (44 miliardi).

In tutto lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, anticipazioni passive, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del tesoro) l'importo di 72,31 miliardi.

Concambio e riduzione del debito

Nel 2015 si sono svolte tre operazioni di concambio con il metodo dell'asta competitiva, con le quali sono stati ritirati dal mercato BTP e CCT in scadenza negli anni 2016, 2017 e 2018.

Sono state in tal modo ridotte 7 emissioni di BTP (per un totale di 3,340 miliardi), 1 di CCT (0,518 miliardi) e 2 di CCTeu (per un totale di 1.912,59 miliardi), determinando oltre che l'allungamento della vita media (i titoli in sostituzione hanno scadenze 2020, 2025 e 2030) anche una riduzione in termini netti dello *stock* di debito per 0,534 miliardi, essendo stati emessi titoli per 5,237 miliardi a fronte di un importo complessivo riacquistato di 5,771 (realizzando un'eccedenza dei prezzi dei titoli in emissione, sopra la pari rispetto ai prezzi di riacquisto dei titoli ritirati dal mercato).

E' stata anche utilizzata la disponibilità del Fondo ammortamento dei titoli di Stato per il rimborso parziale di un BTP avente scadenza (naturale) nel 2015, per un importo complessivamente pari a 3,947 miliardi.

Strumenti Finanziari Derivati

Come già emerso nel corso dell'indagine conoscitiva sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati svolta dalla Commissione VI Finanze, esiste un consistente vuoto informativo in merito agli strumenti finanziari derivati sottoscritti dallo Stato.

Né alcuna informazione viene dal Conto del Patrimonio che non rileva alcun importo a tale titolo né tra le attività né tra le passività.

Il SEC'95 prevede che essi costituiscano un'attività finanziaria: “*gli strumenti finanziari derivati (AF.34) dovrebbero essere registrati nel conto patrimoniale al loro prezzo corrente di mercato. Qualora non esistano quotazioni di mercato (ad esempio, opzioni negoziate fuori borsa), gli strumenti finanziari derivati dovrebbero essere valutati o all'importo necessario per acquistare o compensare il contratto o all'importo del premio corrisposto*”; (par 7.50)⁴⁵.

Il d.m. 18 aprile 2002, che disciplina le modalità di contabilizzazione delle poste patrimoniali, impone la contabilizzazione degli strumenti finanziari derivati “di breve termine” tra le attività finanziarie, prevedendo che il valore di iscrizione sia quello del prezzo di mercato o, qualora non esistano quotazioni di mercato, l'importo necessario per acquistare o compensare il contratto o l'importo del premio corrisposto”. Tuttavia nessun valore viene iscritto tra le attività, probabilmente per effetto del valore di mercato negativo del complesso dei derivati in essere (benché alcune partite abbiano valori positivi)⁴⁶.

infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema “Alta velocità” approvata con del. 25/2008/G dell'11 dicembre 2008 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione dello Stato.

⁴⁵ Il SEC2010 impone la contabilizzazione nel patrimonio stabilendo che: “*gli strumenti finanziari derivati dovrebbero essere registrati nel conto patrimoniale al loro valore di mercato. Se non sono disponibili, come ad esempio nel caso delle opzioni fuori borsa, i prezzi di mercato dovrebbero essere valutati sulla base dell'importo necessario per l'acquisto o la compensazione del contratto o del valore del premio da pagare*” (par. 7.86).

⁴⁶ Con il passaggio ai nuovi criteri contabili del SEC2010, inoltre, i flussi dei derivati non sono più considerati tra gli interessi passivi, contribuendo quindi a formare il calcolo dell'indebitamento netto ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi, ma sono considerate operazioni finanziarie (F.7).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In disparte ogni considerazione sull'opportunità di rimuovere gli ostacoli alla contabilizzazione di quella che è da considerarsi una passività occorre considerare l'opportunità di una maggiore chiarezza e trasparenza sugli effetti finanziari degli strumenti derivati.

La trasparenza deve essere praticata già a partire dai capitoli di spesa, nei quali esiste una commistione tra interessi passivi del sottostante e differenziali negativi dei flussi finanziari del derivato.

Analoga è la considerazione sul punto da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio (vedasi in proposito l'appendice 2.1 del "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016" dello scorso mese di aprile).

Nel 2015 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 150,891 miliardi (153,790 se si considerano anche i derivati su attivi), ovvero l'8,32 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.814,445 miliardi) e il 7,37 per cento di tutto il debito statale (pari a 2.045,323 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2014 (nozionale 159,586 miliardi pari all'8,95 per cento dei titoli di Stato e all'8 per cento di tutto il debito statale).

Peraltro, in fase discendente è anche il *mark to market* (d'ora in poi MTM) passato da 42,649 miliardi a 37,103 miliardi dopo il picco del 2014 dovuto al calo della curva dei tassi *swap* oltre 10 anni sopra i 140 punti base.

Esso riguarda un totale di 105 strumenti finanziari (anche questi in diminuzione) suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi⁴⁷. Di essi poco più di 30 aveva un MTM positivo.

Nella seguente tabella tratta anche dai dati del "Rapporto sul debito pubblico 2014" si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 15

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO												
Strumento	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015			
	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %
IRS ex-ISPA	3.500	2,14	-834	2,89	3.500	2,19	-1.524	3,62	3.500	2,32	-1.375	3,75
CCS (Cross Currency Swap)	22.127	13,51	-640	2,22	21.329	13,37	1.093	-2,60	13.771	9,13	1.570	-4,28
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	12.290	7,51	336	-1,17	12.309	7,71	643	-1,53	10.338	6,85	665	-1,81
IRS (Interest Rate Swap) di duration	106.313	64,93	-23.813	82,64	102.948	64,51	-33.087	78,66	108.282	71,76	-31.527	86,01
Swaption	19.500	11,91	-3.863	13,41	19.500	12,22	-9.188	21,84	15.000	9,94	-5.988	16,34
Totale derivati su debito	163.730	100,00	-28.814	100,00	159.586	100,00	-42.064	100,00	150.891	100,00	-36.655	100,00
Titoli di Stato in circolazione	1.722.705				1.782.233				1.814.445			
Derivati su debito/Titoli di Stato (in %)	9,50				8,95				8,32			

Fonte: Dipartimento del Tesoro

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su attivi: trattasi di sei derivati, il cui sottostante è dato da mutui con ammortamento. Il valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo.

TAVOLA 16

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI						
Strumento	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS amortising	3.988	-579	3.454	-586	2.899	-448

Fonte: Dipartimento del Tesoro

⁴⁷ Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi nei confronti di Enti pubblici, trasferiti al Tesoro dal bilancio della Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 17

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

Strumento	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015			
	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM
DERIVATI SU DEBITO	163.730	97,62	-28.814	17,60	159.586	97,88	-42.064	26,36	150.891	98,11	-36.655	24,29
DERIVATI SU ATTIVI	3.988	2,38	-579	14,52	3.454	2,12	-586	16,97	2.899	1,89	-448	15,45
Totale	167.718	100	-29.393	17,53	163.040	100	-42.649	26,16	153.790	100	-37.103	24,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del Tesoro

Il rapporto tra nozionale e MTM, considerato quale indicatore dell'impatto finanziario futuro dei flussi, è al 24,13 per cento, più contenuto rispetto al 26,16 per cento dello scorso anno.

Nel corso del 2015 non sono stati stipulati nuovi derivati, eccetto quelli connessi alla ristrutturazione o esercizio di opzione di posizioni già esistenti.

Non si sono verificati flussi finanziari relativi ad accensione o chiusura anticipata di operazioni derivate, bensì sono stati registrati flussi, aventi natura periodica, che hanno determinato, come comunicato dall'Amministrazione, pagamenti per 3,76 miliardi euro⁴⁸.

Il flusso appare rilevante ove rapportato a quello degli anni precedenti nella tavola 2 (voce "flussi netti connessi a derivati finanziari") della "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht" del 21 aprile 2016 riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni: 3,581 miliardi (2014) e 2,854 miliardi (2013).

3.2.3. Debiti diversi

La categoria dei debiti diversi è composta da quattro poste patrimoniali:

- monete in circolazione (4,4 miliardi aumentate di 42,15 milioni);
- residui passivi perenti di parte corrente (39,18 miliardi diminuiti di 7,1 miliardi);
- residui passivi perenti in conto capitale (36,8 miliardi in diminuzione di 0,6 miliardi);
- altri. E' la posta più rilevante (162,8 miliardi), di cui si è già trattato nel paragrafo 3.2.1.2. Essa è aumentata nel 2015 di 1,7 miliardi, corrispondenti, per lo più, all'aumento della partecipazione al capitale della BIRS (907 milioni), della Banca interamericana di sviluppo (576 milioni) e delle Banche asiatica (121,8 milioni) e africana (125,9 milioni) di sviluppo.

3.2.3.1. Residui passivi perenti

Negli elementi passivi del Conto patrimoniale, tra i debiti a medio-lungo termine, oltre alla voce dei debiti redimibili, vengono classificati i debiti diversi, che ricomprendono anche i residui passivi perenti di parte corrente e di parte capitale.

Analizzando i risultati dell'esercizio va sottolineato come lo *stock* a fine esercizio ammonti, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 75,98 miliardi (-7,7 miliardi circa rispetto al 2014), di cui quasi 40 miliardi di parte corrente (-7,1 miliardi) e 36,8 miliardi di parte capitale (-634 milioni).

⁴⁸ La rappresentazione fornita dal Ministero dei flussi generati dai derivati è sintetizzabile come segue:

capitoli interessati Entrata 3240/5, Spesa 2222/1:

- swap ex-ISPA 95.818.354 euro (al netto di 777.750,00 in entrata)

capitoli interessati Entrata 3240/3 Spesa 2219/1 e 2263:

- swap su attivo 160.328.779 euro (al netto di 172.525,00 in entrata)

- swap CCS e IRS copertura -378.006.190 euro (compresi 41.758.963 in entrata)

- swap duration 3.881.427.706 euro (al netto di 69.409.885,00 in entrata).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le tavole che seguono hanno lo scopo di rappresentare, in valori in milioni ed in termini percentuali, oltre alle consistenze iniziali e finali, anche le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2011/2015.

TAVOLA 18

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2011	2012	2013	2014	2015
Parte corrente	consistenza iniziale	47.014	50.838	51.378	54.970	46.249
	aumenti	5.857	16.006	9.657	5.391	5.829
	diminuzioni	2.033	15.466	6.065	14.111	12.895
	consistenza finale	50.838	51.378	54.970	46.249	39.184
Conto capitale	consistenza iniziale	39.213	43.960	44.064	41.712	37.439
	aumenti	7.546	5.355	2.400	1.905	6.832
	diminuzioni	2.799	5.251	4.752	6.179	7.466
	consistenza finale	43.960	44.064	41.712	37.439	36.804
Totale	consistenza iniziale	86.227	94.798	95.442	96.682	83.688
	aumenti	13.403	21.361	12.057	7.296	12.661
	diminuzioni	4.832	20.717	10.817	20.290	20.361
	consistenza finale	94.798	95.442	96.682	83.688	75.988

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 19

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione				
	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Parte corrente	8,13	1,06	6,99	-15,87	-15,28
Conto capitale	12,11	0,24	-5,34	-10,24	-1,70
Totale	9,94	0,68	1,30	-13,44	-9,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'anno 2015 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti ed in particolare di quelli di parte corrente che si riducono del 15,3 per cento circa, anche in relazione al programma di riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'articolo 49 del DL n. 66 del 2014.

La tavola che segue evidenzia lo *stock* dell'anno 2015 relativo alle somme perenti con riferimento alle distinte categorie economiche.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 20
RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

Categorie economiche	Consistenze finali	(in migliaia)
		% sul totale
Redditi da lavoro dipendente	182.706	0,24
Consumi intermedi	1.999.987	2,63
Imposte pagate sulla produzione	5.341	0,01
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	30.176.394	39,71
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.448.751	1,91
Trasferimenti correnti a imprese	2.095.739	2,76
Trasferimenti correnti a estero	141.519	0,19
Interessi passivi e redditi da capitale	197.131	0,26
Poste correttive e compensative	1.077.937	1,42
Altre uscite correnti	1.858.317	2,45
Totale spese correnti	39.183.822	51,57
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.719.561	6,21
Contributi agli investimenti	13.573.055	17,86
Contributi agli investimenti ad imprese	11.822.132	15,56
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	133.376	0,18
Contributi agli investimenti a estero	902.891	1,19
Altri trasferimenti in conto capitale	4.821.267	6,34
Acquisizione di attività finanziarie	832.254	1,10
Totale spese in conto capitale	36.804.536	48,43
Totale	75.988.358	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella parte corrente valori significativi di perenzione raggiunge la categoria dei "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", che incide in una percentuale pari al 40 per cento circa del totale, mentre con riferimento ai residui passivi perenti di parte capitale la voce "Contributi agli investimenti" è pari al 17,9 per cento del totale.

Sull'entità delle somme perenti, che il più delle volte rappresentano una difficoltà nella gestione della spesa, incide l'applicazione della normativa vigente in materia di mantenimento in bilancio dei residui: i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi, salvo particolari deroghe. Le stesse autorizzazioni di cassa che intervengono nel secondo semestre o a fine anno possono ampliare il fenomeno della perenzione. A questi fattori, si aggiungono iter di approvazione ed erogazione connessi all'utilizzo dei capitoli fondo piuttosto lunghi e complessi, che prevedono anche il coinvolgimento di molteplici soggetti nonché valutazioni delle attività, anche in sede di consuntivazione.

La tavola seguente illustra in dettaglio le movimentazioni del Conto del Patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni ed economie, distinte per Amministrazione.

Le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 56 per cento la spesa di parte corrente ed il 44 per cento quella di parte capitale e sono principalmente attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze (52 per cento del totale), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (23 per cento) e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (9 per cento circa).

Per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze, che presenta nuove perenzioni per circa 5,3 miliardi, circa il 74 per cento riguarda la categoria economica dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche; in particolare, riguardano i capitoli afferenti alle somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva (2,8 miliardi), al fondo sanitario nazionale (869 milioni) e in via residuale alla devoluzione alle regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa e variabile (106 milioni).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In alcuni casi, come per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le somme perenti sono connesse alle somme trasferite in base alla legge n. 908 del 1960 (come ad esempio quelle destinate al Magistrato delle Acque). Analogamente alla problematica concernente lo smaltimento dei residui, anche per i capitoli di conto capitale, la formazione dei residui passivi perenti è dovuta sostanzialmente alle lunghe procedure afferenti l'attivazione di interventi infrastrutturali.

Per il Ministero del lavoro, il fenomeno riguarda soprattutto il Fondo per le attività finalizzate a ridefinire e potenziare le funzioni dei consiglieri di parità e le somme da erogare ad imprese per il finanziamento dei progetti di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro; si tratta in entrambi i casi del finanziamento di specifici progetti, che vengono definiti e programmati con molto ritardo e che incontrano difficoltà di attuazione e di rendicontazione.

L'accumulo di rilevanti residui passivi perenti riguarda anche quei capitoli alimentati dalle risorse del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per le politiche sociali riferiti ad annualità precedenti, la cui realizzazione richiede a volte un periodo relativamente lungo rispetto a quanto preventivato.

Le stesse difficoltà in ordine ad *iter* di approvazione ed erogazione lunghi e complessi è alla base della difficoltà gestoria delle Amministrazioni che gestiscono fondi (come ad esempio per il MIBACT per i contributi erogati sul Fondo Unico dello Spettacolo, per il Ministero della salute per i capitoli della ricerca procedure complesse legate alle disposizioni normative che sottendono la materia).

La voce delle reiscrizioni rappresenta una delle voci che contribuisce alla variazioni in diminuzione dello *stock* dei residui passivi perenti; particolarmente significative sono le diminuzioni a seguito di assegnazioni extra fondi ai sensi dall'art. 27 della legge n. 196 del 2009 (circa 8 miliardi, di cui 4,3 miliardi per il Ministero dell'economia e delle finanze e 3,7 miliardi per il Ministero dell'interno per la spesa corrente e 2,1 per la spesa in conto capitale). Le mancate assegnazioni a fronte di richieste da parte dell'Amministrazione sono per la maggior parte dovute all'esaurirsi del fondo di riserva, di cui all'art. 27 della legge n. 196/2009, iscritti nello stato di previsione della spesa del MEF.

TAVOLA 21

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI - REISCRIZIONI-PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenizioni				Reiscrizioni				Prescrizioni ed economie			
	Titolo I	Titolo II	Totale	% sul totale	Titolo I	Titolo II	Totale	% sul totale	Titolo I	Titolo II	Totale	% sul totale
Ministero dell'economia e delle finanze	4.180.292	1.082.754	5.263.046	52,28	1.032.314	531.748	1.564.062	45,45	2.744.322	581.750	3.326.072	80,94
Ministero dello sviluppo economico	12.351	524.648	536.999	5,33	5.051	284.434	289.485	8,41	4.883	120.607	125.491	3,05
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	899.002	409	899.411	8,93	21.709	6.511	28.220	0,82	178.469	10.328	188.797	4,59
Ministero della giustizia	50.852	44.020	94.873	0,94	9.542	10.777	20.319	0,59	6.571	2.767	9.339	0,23
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	20.651	141	20.792	0,21	42.680	1.071	43.751	1,27	2.928	18	2.946	0,07
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	49.464	94.734	144.198	1,43	7.785	95.420	103.205	3,00	95.651	0	95.651	2,33
Ministero dell'interno	36.339	67.609	103.948	1,03	204.126	190.858	394.984	11,48	916	751	1.667	0,04
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	5.159	19.970	25.129	0,25	3.423	44.065	47.488	1,38	310	4.380	4.690	0,11
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	125.365	2.149.771	2.275.135	22,60	41.724	530.321	572.045	16,62	75.338	89.844	165.181	4,02
Ministero della difesa	59.133	336.793	395.926	3,93	67.287	137.823	205.110	5,96	48.658	16.707	65.365	1,59
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	8.734	40.209	48.943	0,49	11.248	72.003	83.250	2,42	59.359	23.913	83.272	2,03
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	9.014	7.877	16.892	0,17	478	10.598	11.076	0,32	24.146	16.253	40.399	0,98
Ministero della salute	226.318	15.550	241.868	2,40	52.632	25.454	78.086	2,27	373	0	373	0,01
Totale	5.682.675	4.384.485	10.067.160	100,00	1.499.999	1.941.082	3.441.081	100,00	3.241.924	867.318	4.109.242	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte**4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato**

La classificazione dei beni immobili dello Stato presenti nel Conto generale del patrimonio, identifica nei conti accessi ai distinti componenti attivi sia i beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili) che i beni demaniali (demanio accidentale).

I beni patrimoniali sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 2440 del 1923) e per esso dall'Agenzia del demanio cui il legislatore ormai da tempo ha affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale. Altri soggetti pubblici gestori dei beni patrimoniali, ma sui quali l'Agenzia del demanio mantiene la tutela dominicale (poiché trattasi di beni del patrimonio indisponibile), sono il Ministero dello sviluppo economico (gestisce beni pari a 641 tra miniere, cave e torbiere), il Ministero degli affari esteri per tutti i beni ubicati all'estero (346 beni tra ambasciate e consolati), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nonché gli Enti territoriali, per le scuole di proprietà statale (circa 600 sedi scolastiche).

Nell'ambito dell'operatività diretta dell'Agenzia del demanio ai beni assegnati in uso governativo (circa 21.700 beni) e ai circa 3.000 beni di altro patrimonio indisponibile, deve aggiungersi la categoria dei beni patrimoniali disponibili (circa 19.000).

I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e sono tassativamente elencati dall'articolo 822 che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. Attualmente i soggetti gestori dei beni demaniali sono il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico ed, infine, l'Agenzia del demanio per tutti quei beni di interesse storico, artistico e archeologico.

Dal Conto del Patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2015 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 61,7 miliardi, a fronte dei 61,3 miliardi del 2014, con un incremento di circa 460 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai "Beni immobili di valore culturale" che registra una consistenza finale di 21,1 miliardi, con un incremento per 300 milioni.

Nel Conto patrimoniale sono presenti numerosi quadri prospettici che oltre ad analizzare i beni immobili secondo la classificazione SEC'95, sono affiancati da una classificazione per categoria patrimoniale; tuttavia, quest'ultima è analizzata per il solo Ministero dell'economia e delle finanze (che comprende la quasi totalità dei beni immobili di consistenza finale pari a 60,1 miliardi). E' auspicabile che anche per le restanti Amministrazioni vengano rappresentati i medesimi elementi conoscitivi.

La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare le causali che hanno determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. In via generale, si rileva la genericità della voce "altre cause", per la quale sarebbe opportuna una maggiore chiarezza espositiva di dettaglio, considerata la rilevanza quantitativa: infatti, la voce registra il maggior aumento (431,5 milioni).

Nel 2015 in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata "beni disponibili per la vendita" a causa dei trasferimenti ad Enti pubblici territoriali (303,6 milioni circa), delle "vendite provenienti da esercizi precedenti" (67,8 milioni circa) nonché per "vendite di esercizio con entrate in conto competenza" (9,4 milioni). Si registra, inoltre, in termini percentuali, un forte incremento (circa il 30 per cento) nell'ambito delle miniere e relative pertinenze, a seguito dell'aggiornamento del valore mediante capitalizzazione dei canoni minerari.

Nel prospetto relativo alla categoria 5 (Beni assegnati in uso governativo), si evincono le principali causali delle variazioni nette intervenute; in particolare, si sono avuti incrementi per

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

espropri ed esecuzioni immobiliari (+189 milioni), rivalutazioni (circa +134 milioni) e acquisizioni gratuite da Enti pubblici (circa +94 milioni).

Per quanto attiene al demanio storico artistico, significativi sono gli incrementi di valore registrati sia in termini numerici che in termini economici, pari a 313 milioni circa, attribuibili in gran parte alla demanializzazione dei beni, portando la consistenza finale a 21,6 miliardi.

Come già evidenziato negli anni precedenti, si rileva dal Conto del Patrimonio che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella Regione Lazio (circa 18,4 miliardi) e nelle seguenti regioni: Campania (circa 7,6 miliardi); Toscana (circa 5,5 miliardi); Veneto (5,1 miliardi); Emilia Romagna (circa 4,1 miliardi), Lombardia (3,9 miliardi) e Piemonte (circa 2,6 miliardi).

Ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari⁴⁹, compilato dall'Agenzia del demanio. L'invio del riepilogo generale degli inventari da parte dell'Agenzia del demanio fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato ed un confronto immediato con il Conto generale del Patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione.

La struttura complessiva del riepilogo è stata rivista ed arricchita di nuove tabelle che fotografano il patrimonio immobiliare per codice SEC'95 e non più soltanto per categoria patrimoniale, per meglio consentire una comparabilità con i dati del Conto del Patrimonio presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2015 è quella risultante dall'archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

Alcuni dei beni di demanio storico-artistico sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002.

Non sono stati oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale.

Dall'esame del riepilogo viene in evidenza come nel 2015 si sia registrato, in modo marcato, un rallentamento nell'incremento annuale del valore del portafoglio. Il *trend* storico registrava, infatti, un andamento sempre crescente di circa il 2 per cento annuo, che risulta dimezzato per il 2015, attestandosi su 431 milioni circa.

Ciò viene attribuito alla rilevante attività di trasferimento agli Enti territoriali degli immobili richiesti ai sensi del federalismo demaniale e culturale, che nel 2015 ha mostrato i maggiori effetti, nonché all'attività di vendita, ordinaria e straordinaria effettuata nell'anno.

Da un'analisi più di dettaglio si evince che la diminuzione di 1.974 beni ha interessato, nella quasi totalità dei casi, il patrimonio disponibile, proprio per i citati effetti dei trasferimenti per il federalismo demaniale, nonché dell'attività di vendita, non pienamente compensati dai nuovi beni assunti in consistenza. Incidono su tale categoria, ma in misura minore, anche i trasferimenti al demanio storico-artistico e le consegne in uso governativo.

Restano sostanzialmente invariate le consistenze delle altre categorie patrimoniali; registrano un incremento degno di nota solo i beni in uso governativo (+108) ed il demanio storico artistico (+203). Aumentano anche i beni ubicati all'estero (+2).

Infine, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, si registra un incremento nel numero degli utilizzi istituzionali (+170) in particolare per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+130) e per il Ministero dell'interno (+70) in quanto prosegue l'attività di razionalizzazione ed ottimizzazione degli spazi.

Come per gli altri anni, il disallineamento registrato tra i dati del Conto patrimoniale e quelli del Riepilogo fornito dall'Agenzia del demanio, è riconducibile a varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle poste patrimoniali, con la conseguente non

⁴⁹ Tale documento viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

validazione delle stesse da parte dei competenti uffici di riscontro centrali e periferici (RGS - Ragionerie territoriali dello Stato e Agenzia del demanio - Direzioni regionali).

Si tratta di una anomalia di cui, per intanto, si dà conto nella decisione di Parifica sul giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato.

4.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Con riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall'art. 3 del DL n. 351 del 2001, come modificato dall'art. 4, comma 14, del DL n. 95 del 2012, l'Agenzia del demanio ha comunicato che nell'esercizio 2014 sono stati pubblicati 4 avvisi di gara con i seguenti esiti: uno è andato deserto⁵⁰; per uno la gara risulta non conclusa⁵¹; per due sono stati individuati i concessionari⁵².

L'art. 26 del DL n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014 ha introdotto una nuova procedura per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, compresi i beni in uso al Ministero della difesa e non più utili alle finalità istituzionali.

A seguito della valorizzazione o alienazione degli immobili, la norma prevede che sia attribuita agli Enti territoriali che hanno contribuito, nei limiti delle loro competenze, alla conclusione del procedimento, una quota parte dei proventi, secondo modalità determinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, limitatamente agli immobili dell'Amministrazione della difesa, di concerto con il Ministro della difesa. Tale decreto risulta in corso di predisposizione.

L'Agenzia del demanio⁵³ ha, pertanto, comunicato di non poter ancora svolgere una valutazione circa gli effetti economico-patrimoniali generati dalla procedura di cui al citato art. 26.

E' questo l'ultimo, in ordine di tempo, degli interventi normativi diretti alla valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato che hanno riguardato, negli anni, sostanzialmente tre aspetti: la riduzione della spesa per gli usi governativi e la razionalizzazione degli spazi in uso alle Amministrazioni pubbliche, l'incremento delle entrate con il rafforzamento dell'attività di gestione ordinaria, l'introduzione di nuovi strumenti per la valorizzazione degli immobili come la concessione di lungo periodo e i programmi unitari di valorizzazione.

Al riguardo la Corte ritiene opportuna qualche considerazione sulle esigenze di fondo che hanno ispirato i predetti interventi normativi.

Anzitutto, l'esigenza di un recupero di efficienza nella fruizione dei beni pubblici rendendoli maggiormente funzionali alle strategie di riqualificazione urbana, con interventi diretti alla valorizzazione di tali immobili e con l'integrazione dei compiti affidati alle Amministrazioni centrali e territoriali.

Occorre, inoltre, tenere conto della complessità normativa relativa alla valorizzazione degli immobili pubblici: demaniale, urbanistica edilizia, dei contratti pubblici, di tutela storico - architettonica e quella di finanza immobiliare per le dismissioni immobiliari.

Un altro aspetto è connesso alla capacità di rendere effettivi e proficui gli strumenti di collaborazione istituzionale per la valorizzazione degli immobili pubblici, che hanno subito una evoluzione negli ultimi 15 anni e che, comunque, devono trovare una coerenza con gli istituti "tipici" di decisione consensuale tra le Amministrazioni, come gli accordi di programma e le altre forme previste dalla legislazione regionale in materia.

⁵⁰ Città di Alessandria, immobile Cittadella.

⁵¹ Città di Ercolano, immobile Villa Favorita.

⁵² Città di Milano, immobile Caselli daziari; città di Firenze, immobile podere Colombaia. In entrambe le gare risulta pervenuta una sola offerta.

⁵³ Nota del 19 febbraio 2015. Nell'ambito del progetto "Dimore" risultano avviate attività ricognitive su beni di proprietà di Enti territoriali (Castello Nelson a Bronte; Grand Hotel S. Pellegrino terme; Ex Collegio Sapienza a Palermo; Villa Felice a Monteleone di Fermo; Albergo diffuso a Pescocostanzo; Borgo di Roccascalegna; Villa Zamboni a Valeggio sul Mincio; la Rocca di Nogara; Villa Manganelli a Zafferana Etnea; palazzo Artelli a Trieste).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

4.3. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

L'art. 2, comma 222, legge 191/2009, più volte oggetto di modifica normativa, ha dato impulso all'attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, attribuendo, tra l'altro, all'Agenzia del demanio, nell'ottica di verificare la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, il compito di elaborare i piani di razionalizzazione degli spazi, che rappresentano lo strumento cardine degli obiettivi connessi sia all'individuazione di soluzioni logistico-funzionali adeguate alle esigenze manifestate dalle Amministrazioni interessate, sia di contenimento della spesa, che, a partire dal 2016, dovrebbe registrare una riduzione non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato, rispetto a quanto sostenuto nel 2014. La mancata presentazione del piano, ovvero la sua non corrispondenza agli obiettivi fissati, comporta da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati comunicati dall'Agenzia del demanio, una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi dell'Amministrazione inadempiente, al fine di garantire i risparmi attesi dall'applicazione del comma in esame.

La citata norma prevede una costante interlocuzione tra le singole Amministrazioni e l'Agenzia del demanio⁵⁴, con la trasmissione a quest'ultima di una serie di comunicazioni relativamente agli immobili da esse utilizzati, con l'obiettivo, quindi, di unificare in capo alla stessa Agenzia le procedure riguardanti le locazioni passive e di razionalizzare gli spazi utilizzati dalle Amministrazioni.

L'obiettivo connesso alla redazione del piano di razionalizzazione appare complesso e prevede linee operative che comprendono vari strumenti che necessitano di essere valutati congiuntamente, a partire dall'assegnazione di immobili demaniali, se disponibili, o appartenenti ai fondi immobili pubblici, fino all'acquisto di immobili da parte dello Stato, alle permuta, alla gestione delle manutenzioni e via dicendo⁵⁵.

L'Agenzia del demanio, in quanto manutentore unico per tutte le Amministrazioni tranne che per il Ministero dei beni culturali e per il Ministero della difesa, infatti, predispose i Piani generali degli interventi di manutenzione, ex art. 12, comma 5, DL n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111 del 2011 e stipula le Convenzioni-quadro con operatori specializzati e selezionati con gare ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi. Le priorità tecniche vengono individuate dal Ministero per le infrastrutture e trasporti tramite i Provveditorati per le Opere pubbliche, con cui l'Agenzia ha stipulato un Protocollo di intesa.

A tal fine, l'Agenzia gestisce alcuni capitoli di bilancio connessi alla manutenzione ordinaria e straordinaria valutando il fabbisogno dichiarato dalle singole Amministrazioni in relazione anche al complessivo Piano di razionalizzazione ed efficientamento.

Dalla tavola che segue, viene prospettata l'analisi dei capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze gestiti dall'Agenzia.

⁵⁴ Le Amministrazioni dello Stato hanno l'obbligo di comunicare all'Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2010 ed entro il 31 gennaio di ciascun anno la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo; le superfici occupate non più necessarie. L'Agenzia del demanio accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare di cui all'art. 4 del DL n. 351 del 2001; verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, individuati dalle predette Amministrazioni tramite indagini di mercato (le Amministrazioni hanno l'obbligo di scegliere soluzioni allocative economicamente più vantaggiose per l'Erario valutando la possibilità di decentrare gli uffici); rilascia alle Amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza.

⁵⁵ L'Agenzia del demanio può procedere ad operazioni di permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato con immobili adeguati all'uso governativo, al fine di rilasciare immobili ritenuti inadeguati (articolo 6, comma 6-ter, del DL n. 138 del 2011). Non possono essere permutati i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni sulla base del federalismo demaniale. Il decreto-legge n. 1 del 2012 (articolo 56) ha previsto che ove la permuta sia effettuata in aree di particolare disagio e con significativo apporto occupazionale, potranno essere ceduti anche immobili già in uso governativo al massimo per il 75 per cento dell'ammontare, mentre il restante 25 per cento dovrebbe concernere immobili liberi. In altri termini l'operazione potrebbe avere ad oggetto immobili "non liberi" che continuerebbero ad essere utilizzati dallo Stato in regime di locazione anche dopo la cessione.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 22
(valori assoluti)

Capitolo di Spesa	2014			2015		
	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
3905 Fondo manutenzione ordinaria	8.528.463	8.528.463	38.525	32.114.607	32.114.606	418.625
7753 Fondo manutenzione straordinaria	93.683.015	93.683.015	272.817	76.707.229	62.814.734	355.645
7754 Somma da attribuire all'Agenzia del demanio per l'acquisto di beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità organizzata	51.345.691	51.345.691	17.089.591	29.750.460	29.750.460	7.375.255
7755 Somma da assegnare all'Agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma degli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare	18.000.000	18.000.000	0	23.036.797	23.036.797	0

Fonte: elaborazione Corte su dati RGS

Oltre a tali fondi, l'Agenzia dispone del fondo rotativo "Fondo per la razionalizzazione degli spazi", di cui all'art. 1, comma 272, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), che ha modificato il comma 222-*quater* dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, e prevede l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, presso il Ministero dell'economia e delle finanze del suddetto fondo, con una dotazione iniziale di 20 milioni, con finalità di finanziare le opere di riadattamento e ristrutturazione necessarie alla riallocazione delle Amministrazioni statali in altre sedi di proprietà dello Stato.

Il Fondo, pur normativamente previsto, al momento non risulta attivato (vedasi volume I, capitolo relativo a Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche).

Le dotazioni finanziarie a valere sui capitoli destinati alla manutenzione vengono quasi interamente impegnati, mentre i pagamenti risultano essere esigui; ciò in quanto le attività manutentive presentano notevoli difficoltà di tipo procedurale.

L'Agenzia, fino alla modifica del ripetuto comma 222-*quater*, è stata titolare dell'intero procedimento delle locazioni passive, con lo *status* di conduttore unico e responsabile del coordinamento e del monitoraggio della spesa per gli interventi manutentivi. La scelta del legislatore di un unico soggetto responsabile della gestione degli immobili della PA rispondeva alla esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa⁵⁶.

A seguito delle modifiche apportate dall'art. 27, comma 4, del DL n. 201 del 2011⁵⁷, l'Agenzia del demanio, in luogo di stipulare tutti i contratti di locazione, deve rilasciare un nulla-osta alla stipula, con conseguente sottoscrizione dei contratti di locazione da parte delle Amministrazioni statali. Il nulla-osta, senza il quale il contratto è nullo, deve tener conto della coerenza della richiesta con la previsione triennale dei fabbisogni locativi.

⁵⁶ Si ricorda che è stato avviato un processo, particolarmente complesso, riguardo alla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e di particolari Amministrazioni, tra cui la Difesa, mediante l'istituzione con provvedimenti del MEF di fondi immobiliari, costituiti presso INVIMIT S.g.r. ed ai quali, con appositi provvedimenti di "apporto" sono stati conferiti immobili di significativa consistenza.

⁵⁷ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Successivamente l'art. 3 del DL n. 95 del 2012⁵⁸, al fine di ridurre i costi per le locazioni passive, ha introdotto ulteriori disposizioni: la sospensione dell'aggiornamento ISTAT del canone dovuto dalle Amministrazioni per gli anni 2012/2014, la riduzione del 15 per cento del canone di locazione per gli immobili in uso istituzionale, (a decorrere dal 1° gennaio 2012 per le locazioni passive già stipulate, e con decorrenza immediata per i contratti di locazione passiva di nuova stipulazione o rinnovati), più stringenti condizioni per i rinnovi, la verifica da parte dell'Agenzia del demanio della possibilità di utilizzo di immobili di proprietà di Enti pubblici non territoriali in locazione passiva da parte delle Amministrazioni statali.

L'art. 1, commi 388 e 389, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), prevede l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di individuare, nella scelta degli immobili da assumere in locazione passiva, le soluzioni economicamente più vantaggiose, valutando anche la possibilità di decentrare gli uffici.

Le stesse Amministrazioni devono, inoltre, comunicare all'Agenzia del demanio i costi per l'uso degli immobili di proprietà statale e di terzi da loro utilizzati. L'Agenzia del demanio individua gli indicatori di *performance* (costo d'uso per addetto) sulla base dei dati comunicati dalle Amministrazioni: entro due anni dalla pubblicazione degli indicatori le Amministrazioni devono adeguarsi alle migliori *performance*.

Inoltre, i contratti di locazione passiva non possono essere rinnovati in mancanza del nulla-osta dell'Agenzia del demanio. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione dei prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili; i contratti stipulati in violazione della norma sono nulli.

Al 31/12/2015 sono stati effettuati 881 atti di consegna, dismissione, nulla-osta alla stipula delle locazioni passive delle PP.AA. Sono state altresì effettuate 288 istanze di rinnovo di locazioni passive. Con particolare riferimento a queste ultime, sono stati registrati, nel corso del 2014, riduzioni dei costi da locazioni passive pari a complessivi 17,7 milioni⁵⁹.

La riduzione delle locazioni passive dovrebbe comunque conseguire ad una più generale attività di razionalizzazione degli spazi in uso da parte delle Amministrazioni pubbliche.

I piani di razionalizzazione predisposti d'intesa con le Amministrazioni interessate, che prevedevano per il periodo 2014-2019 operazioni in grado di generare *"potenziali risparmi di spesa di circa 100/120 milioni"*, sono stati inviati, nel mese di novembre 2014, dall'Agenzia del demanio al Ministero dell'economia e delle finanze⁶⁰.

Nel 2015 l'Agenzia ha svolto un'attività di impulso, coordinamento e verifica di rispondenza delle operazioni agli obiettivi di riduzione della spesa fissati dal legislatore dei Piani delle singole Amministrazioni.

⁵⁸ Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135. Con tale legge sono stati anche aggiunti al già richiamato art. 2 i commi 222-bis e 222-ter, che prevedono un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadri per addetto a cui le Amministrazioni pubbliche nella gestione dei propri spazi si dovranno uniformare sulla base del quale le Amministrazioni interessate devono predisporre, entro il 3 ottobre 2012, piani di razionalizzazione degli spazi. Sono previsti, inoltre, lo scarto annuale degli atti cartacei di archivio e un processo di accorpamento in poli logistici degli archivi di deposito delle Amministrazioni.

⁵⁹ In particolare sono state condotte due grandi operazioni di riallocazione degli uffici con riferimento al MIUR, presso il compendio immobiliare appartenente ai Fondi Immobili pubblici, con un risparmio pari a 4,8 milioni, e al MISE riallocato presso un immobile in uso governativo per un risparmio di circa 1,5 milioni.

⁶⁰ Il DL 66 del 2014, che ha introdotto il comma 222-quater all'art. 2 della legge 191 del 2009, secondo cui le Amministrazioni pubbliche, entro il 30 giugno 2015, predispongono un nuovo piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (art. 2, comma 222-bis), *"...un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre Amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli Enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna Amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato..."*. La verifica di detto piano di razionalizzazione in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi di riduzione della spesa è affidata all'Agenzia del demanio.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Nel mese di settembre 2015 l'Agenzia ha provveduto al consolidamento e all'invio al MEF dei risultati delle verifiche effettuate: in particolare, il valore complessivo dei risparmi conseguibili nel periodo 2015-2020 è stato quantificato in circa 150 milioni, di cui circa 41 connessi ad operazioni aventi ad oggetto presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso (esclusi dall'ambito dell'applicazione della norma e dal calcolo dell'ammontare della spesa su base anno 2014).

Altra leva per la riduzione delle locazioni passive è costituita dallo strumento contrattuale della permuta, finalizzato a soddisfare le esigenze dei soggetti pubblici senza il ricorso ad esborsi economici. Al fine di incentivare tali operazioni, l'art. 10, comma 4-ter, del DL n. 133/2014 ha ripristinato le esenzioni ed agevolazioni tributarie riferite ad atti di trasferimento su immobili pubblici oggetto di permuta⁶¹.

4.4. Vendita di beni immobili

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è stata disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007. Quest'ultima ha previsto la facoltà per l'Agenzia del demanio⁶² di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato). La dismissione del compendio immobiliare non utilizzata per fini istituzionali è stata prevista ed incentivata da recenti interventi normativi.

La legge di stabilità 2014, all'art. 1, comma 391, ha previsto un programma straordinario di cessione di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, tale da consentire per il periodo 2014-2016 introiti non inferiori a 500 milioni. L'articolo 3 del DL n. 133 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2014, ha introdotto disposizioni agevolative per i processi di dismissione immobiliare finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, già fissati per il 2013 dal DL n. 120 del 2013 (aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa, corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/Pil).

In applicazione di tale norma, già dall'esercizio 2014 il Dipartimento del Tesoro ha dato avvio ad un'operazione di dismissione di immobili di proprietà pubblica, avvalendosi della procedura di vendita a trattativa privata (di cui all'articolo 11-quinquies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203), individuando Cassa depositi e prestiti S.p.A. quale possibile acquirente.

Specifici Enti territoriali⁶³, individuati secondo criteri ponderali del patrimonio detenuto, sono stati invitati ad individuare immobili di proprietà aventi determinate caratteristiche⁶⁴.

L'Agenzia del demanio, al termine del 2015, ha posto in vendita 613 beni con procedura ad evidenza pubblica; sono state stipulate 112 vendite a trattativa privata ed inoltre sono stati perfezionati 251 atti relativi ad alienazioni per adempimenti normativi e venduti 31 terreni relativi all'iniziativa "Terrevive" per un totale di 23 milioni. Nel mese di giugno 2015, successivamente al rilascio della nuova piattaforma *online* delle vendite, sono state avviate le aste telematiche per la vendita e la locazione dei terreni di valore inferiore a € 100.000.

⁶¹ L'Agenzia del demanio ha completato nel 2015 n. 11 istruttorie finalizzate alla stipula di contratti di permuta. Nel quadro degli interventi di razionalizzazione sono stati creati numerosi poli logistici territoriali unitari degli Uffici centrali e periferici del MEF per l'integrazione logistica e funzionale delle sedi del Ministero stesso.

⁶² All'Agenzia del Demanio sono attribuiti i compiti relativi all'Amministrazione dei beni immobili dello Stato (art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed art. 2 dello Statuto), e tra gli altri le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

⁶³ Regione Campania; Provincia di Napoli; Comune di Napoli; Regione Emilia Romagna; Provincia di Bologna; Comune di Bologna; Regione Lazio; Provincia di Roma; Comune di Roma; Regione Liguria; Provincia di Genova; Comune di Genova; Regione Lombardia; Provincia di Milano; Comune di Milano; Regione Piemonte; Provincia di Torino; Comune di Torino; Regione Puglia; Provincia di Bari; Comune di Bari; Regione Toscana; Provincia di Firenze; Comune di Firenze; Regione Veneto; Provincia di Venezia; Comune di Venezia.

⁶⁴ Localizzati nel territorio della Repubblica Italiana; cielo-terra; liberi o locati; con destinazione privata d'uso residenziale, alberghiero, terziario, commerciale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel secondo semestre del 2015 sono stati posti in vendita/locazione con tale tipologia di gara terreni ubicati in diverse Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto). Tutte le gare si sono concluse nel corso del 2015.

Per quanto concerne il conferimento ai fondi ai sensi del DL n. 98 del 2011, art. 33, nel corso del 2015 sono state concluse le attività istruttorie volte al conferimento di 3 immobili a destinazione residenziale: gli immobili sono stati apportati al fondo i3 Regione Lazio, al fondo i3 INAIL nonché al fondo i3 Inps. Per quanto concerne il costituito fondo i3 Stato-Difesa, l'Agenzia del demanio ha inoltre concluso le istruttorie finalizzate al conferimento da parte del MEF dei portafogli individuati dalla Invimit S.g.r. e destinati rispettivamente ai comparti Stato e Difesa del predetto fondo.

Si è conclusa la terza operazione di vendita straordinaria alla C.D.P. (la preponderanza ha riguardato immobili di proprietà degli Enti territoriali, da questi candidati nell'ambito della manifestazione pubblica "Proposta Immobili"); lo Stato ha contribuito con un unico immobile in Lombardia, per un valore di 1,65 milioni.

Per quanto riguarda l'attività posta in essere dal Ministero della difesa in merito alla vendita degli alloggi occupati⁶⁵ a favore dei concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione all'acquisto e la vendita degli alloggi liberi tramite procedure d'asta⁶⁶, essa ha dato luogo ad operazioni, rispettivamente, di 65 alloggi a trattativa privata (con un introito nel 2015 di 9,6 milioni) e di 158 alloggi (di cui 83 rogiti nel 2015) a seguito di asta (con incassi nel 2015 di 12,6 milioni) per un totale di 23,1 milioni.

4.5. Entrate da locazioni e concessioni

Nell'ambito delle attività svolte dall'Agenzia del demanio per conto del MEF, rientra quella della stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titolo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni di circa 30.000 beni del demanio marittimo e di circa 360 atti di concessioni relative allo sfruttamento delle miniere e delle risorse geotermiche rilasciati dal Ministero dello sviluppo economico.

Nel 2015 sono stati stipulati e rinnovati 1.379 atti di concessione e contratti di locazione.

Inoltre, sono stati emessi 55.467 atti di riscossione, effettuando richieste di pagamento per le somme accertate e mettendo in atto le conseguenti azioni di sollecito fino all'eventuale iscrizione a ruolo dei crediti e dei residui attivi.

Al termine dell'esercizio 2015, il valore delle somme riscosse si è attestato a circa 168 milioni, di cui 52,7 milioni circa, relative alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti

⁶⁵ Nell'anno 2015 sono state inviate 164 lettere ai concessionari con le quali è stato proposto l'acquisto della proprietà, ovvero dell'usufrutto/continuazione della conduzione qualora fossero rispettati i requisiti previsti. Dei 164 concessionari, 87 (pari al 53 per cento) hanno manifestato la volontà di acquistare l'alloggio e 44 di questi hanno sottoscritto il rogito consentendo di introitare un importo pari a 6 milioni. Gli atti di compravendita delle rimanenti 43 abitazioni sono stati effettuati nel 2016 consentendo di introitare 700 mila nel 2015 (con il pagamento delle relative caparre) e 4,8 milioni nel 2016 (con l'effettuazione dei corrispondenti rogiti).

Inoltre, nel 2015 sono stati sottoscritti ulteriori 21 atti di compravendita corrispondenti a lettere di prelazione inviate negli anni precedenti, consentendo di introitare nell'anno ulteriori 2,9 milioni, al netto dei 400 mila incassati negli anni precedenti a titolo di caparra.

⁶⁶ Nell'anno 2015 sono stati effettuati i primi 8 bandi d'asta, ciascuno dei quali ha previsto le seguenti fasi: principale (riservata ai dipendenti militari e civili della Difesa); residuale (aperta a tutti e riguardante gli alloggi rimasti invenduti al termine della fase principale).

Complessivamente, sono stati emessi bandi per 1.250 alloggi con 158 aggiudicazioni, pari a circa il 13 per cento, di cui 121 in asta principale e 37 in asta residuale.

Dei 158 alloggi aggiudicati, nell'anno 2015 sono stati sottoscritti 83 rogiti con un incasso pari a 12,6 milioni ed i rimanenti 75 sono stati sottoscritti nel 2016, consentendo di introitare 900 mila nel 2015 per le cauzioni/caparre ed i rimanenti 9,5 milioni nel 2016 per l'effettuazione dei corrispondenti rogiti.