

Pur con le riserve espresse nelle precedenti relazioni in ordine all'incompleta dimostrazione dei criteri adottati per i valori di stima indicati nel conto ed alle carenti indicazioni per la parte passiva del conto del patrimonio, i predetti documenti possono costituire un tentativo di rappresentazione contabile degli elementi che costituiscono il patrimonio delle Amministrazioni pubbliche in base a standard riconosciuti a livello internazionale.

1.5. Un ruolo significativo nella strategia delle vendite di beni immobili dello Stato è stato svolto dalla FINTECNA, società a totale partecipazione statale, che è stata destinataria di vendite in blocco a trattativa privata, a seguito di decretazioni d'urgenza (decreto legge n. 282 del 2002; decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003 n. 326; decreto legge 30 settembre 2005 n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005 n. 248) relative a tre operazioni di vendita di beni immobili, con contabilizzazione di incassi prima della scadenza dell'anno, per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Non è possibile dare un giudizio complessivo sulla convenienza economica per lo Stato di tali operazioni; tuttavia, dagli elementi raccolti risulta evidente il vantaggio immediato per le casse dello Stato in relazione alla contabilizzazione di operazioni di entrata erariale ai fini del rispetto degli obblighi di finanza pubblica, così come per la società FINTECNA, la quale, una volta definito l'iter urbanistico propedeutico alla valorizzazione degli immobili acquistati, ha previsto significativi ricavi dalla vendita dei beni stessi.

2. L'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e del SEC'95.

E' stata finora data una applicazione parziale all'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 che, nell'ambito della ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato, aveva previsto l'introduzione di una classificazione del conto generale del Patrimonio di maggiore significatività con riferimento all'economicità della gestione patrimoniale, attraverso l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica, secondo la tipologia indicata nella tabella C allegata al predetto decreto legislativo.

Nel mese di aprile 2002 il Ministero dell'economia e delle finanze aveva dettato disposizioni dirette sia a ristrutturare la rendicontazione della gestione del patrimonio, con conseguente revisione, integrazione e modificazione dei conti generali, sia a realizzare una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause, della redditività del patrimonio.

A tale previsione non ha, tuttavia, fatto seguito a distanza di anni una compilazione completa ed esaustiva dei modelli contabili riguardanti la classificazione dei beni per categorie;

difatti, sono stati compilati, per la prima volta nel 2005, soltanto alcuni modelli riepilogativi relativi ai beni mobili che, tuttavia, non consentono una chiara evidenziazione delle risultanze complessive di tale categoria di beni¹².

L'omessa completa applicazione delle voci, previste nel citato decreto legislativo ed ancora prima nel SEC'95, compromette la significatività del conto del Patrimonio dello Stato¹³ e la stessa raffrontabilità con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei¹⁴.

Resta ferma, inoltre, l'esigenza, già segnalata nelle precedenti relazioni, della costruzione di un conto economico dell'Amministrazione dello Stato, che consenta analisi dirette alla misurazione dei rendimenti dell'azione amministrativa e permetta di raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale.

I dati esposti nel conto, privi di indicazioni illustrative e di elementi informativi, non sono idonei a fornire un quadro finale chiaro, conclusivo e completo, delle operazioni connesse alla gestione patrimoniale; l'esigenza conoscitiva complessiva dei risultati della gestione patrimoniale è frustrata, da una parte, dall'evidente approssimazione con la quale l'Amministrazione è in grado di valutare la redditività e il costo di detenzione degli immobili, e, dall'altra, dal disordine gestionale che emerge, per quanto riguarda il patrimonio immobiliare dei maggiori enti previdenziali, anche dalle più recenti relazioni della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti.

A tal proposito va, invece, positivamente sottolineato come, anche quale conseguenza dell'esperienza compiuta con le prime operazioni di cartolarizzazione, a partire dal 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato uno studio di fattibilità per la realizzazione di un conto patrimoniale del settore pubblico che, pur con le riserve e le puntualizzazioni

¹² Nell'attuale classificazione dei beni materiali prodotti, con riferimento ai beni mobili per il 2005 su 56,3 miliardi sono classificati "in via residuale" circa 35 miliardi.

¹³ A limitare la significatività del conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste secondo la classificazione del SEC'95 e da definire in sede EUROSTAT, delle riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali, ed i deficit degli enti previdenziali per la prevista insufficienza delle riserve matematiche, in conseguenza del sistema normativo italiano che pone a carico dello Stato la differenza; non risultano ancora avviati i necessari studi ed approfondimenti in sede ministeriale propedeutici all'individuazione delle metodologie di calcolo delle predette riserve e delle relative iscrizioni nella parte passiva del conto.

¹⁴ Voci non compilate nel conto del Patrimonio per il 2005:

ATTIVITA' FINANZIARIE

1. Oro e argento monetario
2. Diritti speciali di prelievo
3. Biglietti, monete e depositi
4. Titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati
5. Quote dei fondi di investimento

ATTIVITA' NON FINANZIARIE NON PRODOTTE

6. Beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti)

PASSIVITA' FINANZIARIE

7. RISERVE TECNICHE DI ASSICURAZIONE (Riserve tecniche dei fondi di pensione)

esposte nelle precedenti relazioni della Corte, potrebbe consentire, nel lungo periodo, una migliore gestione del patrimonio pubblico, anche con l'abolizione di rendite e sacche di inefficienza.

3. Analisi della normativa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di dismissione e di privatizzazione.

3.1. Sulla necessità di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i caratteri dell'economicità e dell'efficienza, la Corte ha più volte osservato, nelle precedenti relazioni, che il processo di revisione delle forme di utilizzazione dei beni immobili dello Stato impone una individuazione esaustiva e completa della loro consistenza e di un quadro aggiornato del loro rendimento e dei relativi costi.

La strategia di valorizzazione del Patrimonio dello Stato, iniziata nel 1992 con l'indicazione tra gli obiettivi primari della manovra di bilancio della gestione produttiva dei beni pubblici, si è sviluppata in modo compiuto nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2003-2006; in tale documento si osservava come, a fronte di un debito pubblico molto ingente, lo Stato possedeva un patrimonio materiale e immateriale di grandi dimensioni, di cui solo una parte contabilizzata nel conto generale del patrimonio ed a prezzi spesso inferiori a quelli di mercato, e gestito, inoltre, in modo poco efficiente.

Tale strategia si era sviluppata già nel 2004 con la previsione di interventi normativi diretti alla vendita di beni immobili per la riduzione del debito e con la ripresa delle privatizzazioni, accompagnata da un vasto programma di valorizzazione delle attività patrimoniali, attraverso la previsione della loro cessione a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione.

Nel 2005 si è affermata l'esigenza di una corretta conoscenza ed allocazione delle attività patrimoniali (cassa, concessioni, immobili, infrastrutture materiali ed immateriali, crediti, partecipazioni azionarie) per una più efficiente gestione delle passività dello Stato; tale esigenza è stata corroborata dall'elaborato di un conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche nel quale è stato evidenziato un valore dell'attivo dello Stato superiore a quello del passivo, con una quota rilevante di attività liquide.

E' stato, inoltre, predisposto un conto patrimoniale del settore pubblico, a supporto della pianificazione strategica e di governo delle dismissioni, diretto a consentire una gestione congiunta di attivi e passivi e, in particolare, l'incremento dell'efficienza e della redditività dell'attivo dello Stato nonchè ad ottenere rendimenti superiori al costo del debito.

Grazie alla manovra di aggiustamento e sviluppo che si intendeva attuare con la Legge Finanziaria 2005, con un eventuale provvedimento collegato e con le operazioni di privatizzazione, di cessione di crediti e di immobili ed altri attivi per un ammontare complessivo di circa 100 miliardi di euro nel quadriennio 2005-2008, il rapporto debito/Pil era previsto scendere al di sotto del 100 per cento nel 2007.

3.2. Tra le disposizioni dettate dalla legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005) riguardanti dismissioni di beni del patrimonio e del demanio di non rilevante valore, il comma 433 dell'articolo 1 ha previsto l'autorizzazione a favore dell'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi ed i diritti reali su immobili di proprietà statale, con prezzo di vendita stabilito secondo criteri e valori di mercato e con cessazione dell'uso governativo e delle concessioni esistenti.

Nel 2005 sono stati stipulati contratti per la vendita di quote indivise, di fondi interclusi e di immobili gravati da diritti reali di godimento (usufrutto, superficie, enfiteusi e servitù) e di garanzia (ipoteca) a favore di terzi per un importo complessivo di 8 milioni 224 mila.

Il successivo comma 434 ha previsto il trasferimento di proprietà, a titolo oneroso, al patrimonio indisponibile dei Comuni di aree appartenenti al patrimonio ed al demanio dello Stato sulle quali i Comuni stessi abbiano realizzato opere di urbanizzazione, con vincolo decennale di inalienabilità; con riferimento a detta disposizione risultano stipulati contratti di vendita di aree per un importo di circa 3 milioni e 675 mila. Le transazioni immobiliari stipulate tra Stato ed enti territoriali non comportano comunque effetti sui saldi del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto.

Nei successivi commi 436, 437 e 438 sono disciplinate le vendite di immobili: di valore inferiore a 100.000 euro a seguito di procedura di invito pubblico ad offrire, vendite non soggette al diritto di prelazione degli enti locali territoriali ma a quello degli utilizzatori dei beni in regola con i pagamenti; di valore tra 100.000 e 250.000 dopo la procedura di asta pubblica; di valore superiore a 250.000 a seguito di procedura di asta pubblica, con diritto di prelazione da esercitarsi entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione della determinazione a vendere¹⁵.

La quantificazione delle possibili entrate derivanti dalle cessioni dei singoli beni non è apparsa priva di elementi di incertezza, rilevati dal Servizio bilancio della Camera e condivisi dalla Corte, in mancanza di precisi elementi sui quali fondare le stime dei beni ceduti.

¹⁵ In caso di mancata aggiudicazione (sia a seguito di invito pubblico ad offrire, sia in caso di asta pubblica deserta), tali beni immobili possono essere alienati a trattativa privata.

Per la vendita di tali beni, ritenuti non strategici, l'Agenzia ha stipulato contratti di vendita per 14 milioni e 360 mila euro.

Secondo elementi forniti dalla stessa Agenzia alla data del 31 dicembre 2005 il valore complessivo delle operazioni è di 26 milioni e 260 mila euro¹⁶.

Per quanto concerne i futuri risparmi, il comma 478 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2006 ha stabilito che i contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato con privati sono rinnovabili, con una riduzione, a far data dal 1 gennaio 2006, del 10 per cento del canone annuo corrisposto, prevedendo, in caso contrario, che le stesse Amministrazioni dello Stato procedano, alla scadenza contrattuale, alla valutazione di ipotesi allocative meno onerose.

4. Riflessi sulla consistenza complessiva del patrimonio dello Stato delle disposizioni per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato con delibera n. 4 del 31 marzo 2006 ha approvato e trasmesso al Parlamento la relazione sull'attività di cartolarizzazione; in tale relazione la Corte ha, tra l'altro, evidenziato che le operazioni di vendita dei beni dello Stato sono state assunte in relazione alla scelta di intervenire per la riduzione dell'indebitamento netto e del debito pubblico senza fare ricorso a strumenti alternativi di politica di bilancio, scelta possibile fino a tutto il 2005, ma non ripetibile per il 2006 a seguito delle più restrittive regole di contabilità esistenti in sede europea.

Le motivazioni delle vendite legate all'esigenza di conseguimento di entrate prima della scadenza dell'esercizio, ai fini del miglioramento dei saldi, sono confermate dalle operazioni di vendite dirette di beni in blocco a FINTECNA, effettuate alla fine dell'esercizio 2005, in concomitanza delle procedure introdotte con l'art. 11 *quinquies* del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005 n. 248.

Inoltre, sono stati posti in luce il minor impatto dell'operazione di vendita diretta, destinata prevalentemente agli inquilini di complessi residenziali sulla base di prezzi non competitivi, rispetto ai previsti effetti sui saldi di finanza pubblica, l'individuazione dei beni da vendere tra quelli di più facile alienazione e la mancanza di effetti positivi di calmieramento dei prezzi sul mercato immobiliare.

Con riferimento alla ricaduta sulla consistenza complessiva del patrimonio dello Stato per il 2005 delle disposizioni volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza

¹⁶ Risultano contabilizzate sul capitolo 4003 dello stato di previsione dell'Entrata - Entrate per prezzo capitale della vendita di beni immobili dello Stato - versamenti per un importo complessivo di 432,6 milioni, dei quali 360,4 milioni per la vendita in blocco a trattativa privata a FINTECNA di immobili dello Stato e per il resto a seguito della vendita, presumibilmente a cura dell'Agenzia del demanio, di immobili di valore unitario limitato.

pubblica, vi è stato un peggioramento delle risultanze complessive delle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio connesse ad operazioni di acquisizione di entrate riconducibili a dismissioni immobiliari che hanno, perciò, determinato una conseguente variazione in diminuzione di elementi patrimoniali dello Stato.

Il peggioramento della gestione patrimoniale, pari a 15.213 milioni, è dato dalla differenza tra l'aumento delle attività per 67.583 milioni e l'incremento delle passività per 82.797 milioni; tale peggioramento è riconducibile agli effetti delle operazioni che hanno inciso sul bilancio (-26.254 milioni), agli effetti del disavanzo di bilancio (-8.143 milioni) ed all'aumento negli elementi patrimoniali (19.184 milioni).

Il peggioramento dovuto ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è connesso, principalmente, alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennale, con un aumento del dato finale di 28.273 miliardi, ed ai prestiti esteri, incrementati da 74.866 a 82.408 miliardi (+7.541 miliardi); in parte, l'incremento è connesso ai residui passivi perenti di parte corrente (+5.097 miliardi) ed a quelli in conto capitale (+1.173 miliardi). Inoltre, si è avuta una diminuzione della parte attiva patrimoniale per la vendita della partecipazione residua detenuta nella FIME S.p.A., già in liquidazione, di 161.550 azioni ancora possedute dallo Stato corrispondenti ad una percentuale del 71,8 per cento del capitale e, per la vendita, attraverso una offerta globale del capitale sociale di ENEL S.p.A., limitando la residua partecipazione statale al 21,87 per cento.

5. Le vendite a trattativa privata a FINTECNA e le altre effettuate dall'Agenzia del demanio.

5.1. L'art. 7 del d.l. n. 282 del 2002, convertito con legge n. 27 del 2003, ha previsto l'autorizzazione dell'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, i beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, di cui agli elenchi allegati al decreto stesso.

Con decreto del 10 dicembre 2003 il Direttore generale del dipartimento del tesoro ha autorizzato l'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata in blocco, in base ai valori di mercato, alla società FINTECNA i beni immobili di proprietà dello Stato.

In base alla predetta autorizzazione, sono state effettuate, nel corso degli ultimi anni, tre operazioni di vendita diretta alla FINTECNA di complessi immobiliari per conseguire incassi al fine del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; la predetta società, a seguito del trasferimento, ha svolto azioni di valorizzazione e commercializzazione dei beni ceduti dirette, a cogliere le opportunità offerte dal mercato, anche con la costituzione di *partnership* con operatori privati.

5.2. Una prima operazione, svoltasi alla fine del mese di dicembre 2002, ha riguardato la vendita di 27 complessi immobiliari già di proprietà dell'Ente tabacchi italiani e di 13 complessi immobiliari dello Stato, tra i quali il palazzo delle Poste di Milano, il complesso delle Torri dell'Eur di Roma, già sede del Ministero delle finanze, i complessi di Tor Pagnotta e di La Rustica in Roma, per un prezzo complessivo di 507,7 milioni¹⁷. In particolare, il complesso immobiliare delle Torri dell'Eur ha comportato un'entrata per lo Stato di 122,2 milioni; a tale operazione è seguita, sulla base di una procedura competitiva, l'individuazione di investitori privati ed operatori immobiliari e finanziari con attribuzione del valore per 160,8 milioni¹⁸. I ricavi attesi dalla rimodulazione del progetto di valorizzazione del complesso con la realizzazione di una struttura a prevalente destinazione residenziale sono attestati intorno ai 490 milioni.

Una seconda operazione, nel dicembre del 2003, ha compreso 42 complessi immobiliari, 14 locali e 5 alloggi, per un importo di 322,3 milioni¹⁹.

La terza operazione, svoltasi alla fine del 2005, ha riguardato 22 complessi immobiliari, tra i quali l'ex sede dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, il Palazzo Medici Clarelli in Roma, il Palazzo Litta in Milano, il Palazzo delle Poste in Trieste, alcune caserme per un importo complessivo di 360,3 milioni.

5.3. I complessi immobiliari ceduti alla FINTECNA²⁰ sono stati suddivisi in tre portafogli in relazione alle modalità di valorizzazione:

- beni da valorizzare con interventi urbanistici (vi rientrano le manifatture ex ETI, i centri servizi non operativi ed altri edifici dismessi) con cambi di destinazione d'uso, interventi urbanistici e collocazione sul mercato con la creazione di partnership

¹⁷ Il meccanismo di determinazione del prezzo di vendita, applicato anche nelle altre operazioni con Fintecna, ha previsto la possibilità di modifica rispetto a quello fissato in convenzione, in base all'eventuale maggiore importo calcolato da terzo esperto esterno nominato di comune accordo tra le parti contraenti.

¹⁸ La FINTECNA, secondo tale progetto, dovrebbe incassare subito il 50 per cento del valore attribuito al complesso immobiliare, un ulteriore 35 per cento in tre anni, mantenendo un investimento nella società veicolo (Alfiere S.p.A.) pari al 15 per cento del valore del complesso.

¹⁹ In particolare, si tratta di un fabbricato in Via Scalo di San Lorenzo in Roma, di un complesso immobiliare in località Tor Pagnotta in Roma, di un complesso immobiliare sito in Scandicci, di un complesso immobiliare sito in Genova, di un complesso immobiliare in Bergamo, di un complesso immobiliare in Pescara, di compendi immobiliari già di proprietà dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

²⁰ La principale commessa nell'ambito delle attività immobiliari è stata quella della gestione delle vendite di dodici mila unità immobiliari non residenziali per conto della SCIP; tale attività è stata svolta insieme al Lazard & c, per mezzo del Consorzio GI.

societaria²¹. Nel periodo 2003- 2005 il portafoglio è stato pari a 427 milioni; di questi 393 milioni appartenenti a FINTECNA; nello stesso periodo è stato collocato sul mercato, tramite partnership o vendite dirette, il 58 per cento del valore di libro del portafoglio per un controvalore di 462 milioni, dei quali 375 milioni di competenza della FINTECNA, con una plusvalenza di 198 milioni di euro, dei quali 141 milioni della predetta società;

- beni da valorizzare con la messa a reddito (complessi immobiliari che erano in uso governativo) riaffittati, a canoni di mercato, alle medesime Amministrazioni²². Il portafoglio di tale operazione è stato di 465 milioni, pressoché interamente di FINTECNA; la cessione del 64 per cento del valore di libro dei cespiti, per un controvalore di 368 milioni, ha comportato una plusvalenza di 69 milioni;
- immobili da commercializzare (vi rientrano i terreni industriali e a destinazione agricola o boschiva, i piccoli depositi ex ETI, le unità residenziali in precedenza occupati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il portafoglio di unità residenziali libere acquistato da Residenziale immobiliare S.r.l. 2004) con operazioni dirette alla vendita. Il valore di portafoglio è stato complessivamente pari a 191 milioni, dei quali 87 milioni di competenza della FINTECNA; la cessione del 46 per cento del valore di libro, per un controvalore di 115 milioni, con una plusvalenza di 26 milioni.

5.4. L'Agenzia del demanio nel 2005 ha proseguito, ai sensi dell'art. 5 bis della legge 212 del 2003, le iniziative volte all'individuazione delle situazioni di sconfinamento per le quali non era stata presentata domanda nei termini prefissati; tale disposizione ha previsto che le porzioni di aree appartenenti al patrimonio o al demanio dello Stato, con esclusione del demanio marittimo, interessate allo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 sui fondi attigui di proprietà altrui in forza di licenze o concessioni edilizie, possono essere alienate in favore del soggetto legittimato che ne abbia fatta richiesta; gli incassi derivanti per la regolarizzazione di tali situazioni sono stati pari a 9,9 milioni.

In particolare, nel 2005 sono stati stipulati 1.297 contratti di vendita per sconfinamenti per un valore di 14,8 milioni, dei quali 7,1 milioni sono riferiti a pratiche iniziate nel 2004.

²¹ Con procedure competitive sono stati selezionati sul mercato i soggetti con i quali sono stati condivisi i rischi e le opportunità della fase di valorizzazione con trasferimento dei complessi immobiliari a veicoli societari dedicati, il cui capitale azionario è suddiviso in quote paritetiche tra FINTECNA e operatori specializzati.

²² Vi rientrano i grandi complessi immobiliari di Roma Tor Pagnotta, Roma La Rustica, il complesso immobiliare SOGEI S.p.A. di Roma, il centro servizi di Pescara, alcuni immobili dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato a Brescia, Trieste e Messina.

5.5. Nel corso del 2005 l'Agenzia ha avanzato 27 proposte di sdemanializzazione²³ per una superficie complessiva di mq. 856.724,58 e per un valore di 32 milioni e 229 mila.

Inoltre, sono stati sottoscritti 42 decreti di sclassifica per una superficie complessiva di mq. 614.088 e per un valore di 6 milioni circa.

L'Agenzia del demanio ha svolto altresì un monitoraggio dei procedimenti di sclassifica ancora in trattazione al fine di verificare la possibilità di vendita ex art. 5 *bis* della legge n. 212 del 2003, la possibilità di vendita dei "fondi interclusi" e la conclusione dei procedimenti di sdemanializzazione.

Sono stati, inoltre, trasferiti, ai sensi del comma 441 della legge n. 311 del 2004, in proprietà, a titolo gratuito e nello stato di fatto e di diritto in cui si trovavano al momento del trasferimento, circa 36 mila alloggi costruiti in base a leggi speciali ai Comuni nel cui territorio ricadono; sono state effettuate, ai sensi della legge n. 549/95, anche cessioni e transazioni per un valore complessivo di 10,5 milioni.

5.6. L'Agenzia del demanio, sulla base delle indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, ha individuato, verificandone l'alienabilità dal punto di vista dell'interesse culturale, alcuni beni patrimoniali da trasferire alla Coni servizi S.p.A..

In particolare, sono stati trasferiti alla predetta società 15 immobili, per un valore superiore a 50 milioni, nonché il diritto di usufrutto sulle porzioni demaniali del complesso del Foro Italico in Roma, a completamento delle quote patrimoniali del compendio trasferite nel corso del 2004.

La disponibilità dell'intero compendio immobiliare del Foro Italico dovrebbe consentire alla società stessa di perseguire un progetto unitario di rifunzionalizzazione dell'area olimpica.

6. La Patrimonio dello Stato S.p.A..

6.1. Si è già detto che, nel quadro di una iniziativa diretta a favorire un uso economico del patrimonio, agendo con una graduale riforma delle relative metodologie contabili relative al patrimonio, è stata istituita, ai sensi dell'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002 n. 112, di conversione del decreto legge n. 63 del 15 aprile del 2002, la Patrimonio dello Stato S.p.A. per attuare un salto di efficienza nella valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato, nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici.

²³ Nel 2003 e nel 2004 sono stati sottoscritti, rispettivamente, 55 e 85 decreti di sdemanializzazione.

Nella realizzazione di tale missione, i meccanismi propri e tipici della società per azioni dovevano costituire un incentivo particolarmente forte per indurre disciplina e buona gestione di queste attività, creando così il presupposto per la loro migliore valorizzazione.

Il graduale trasferimento dei beni in un'unica Società per azioni avrebbe dovuto assicurare un assetto nel vasto e frammentato patrimonio pubblico, mediante una classificazione funzionale dei beni stessi, e permettere una valutazione del loro valore attuale e dello stato di utilizzo attraverso la raccolta delle informazioni sugli stessi.

6.2. La Patrimonio dello Stato S.p.A. avrebbe dovuto operare con la massima trasparenza per meglio rappresentare i beni, secondo il loro valore, il reddito prodotto dagli stessi, gli aumenti richiesti, le spese per la loro valorizzazione, le entrate derivanti da eventuali dismissioni. L'eventuale cessione a soggetti pubblici o privati di beni conferiti alla società, sarebbe dovuta avvenire secondo procedure improntate a trasparenza ed efficacia nonché a criteri economici propri di una Società per azioni che opera sul mercato. In questo modo sarebbero emersi il valore che si fosse riusciti ad estrarre dai beni e le inefficienze che si fosse riusciti a sanare. L'iniziativa intrapresa avrebbe dovuto anche stimolare gli uffici pubblici al calcolo economico e alla gestione razionale delle risorse pubbliche. Da ultimo, il processo si proponeva di riportare in un ambito economico anche gli scambi di beni e servizi all'interno dell'Amministrazione dello Stato, in modo da fare emergere il costo-opportunità dei singoli beni posseduti e utilizzati dal settore pubblico.

Il trasferimento di beni pubblici a Patrimonio dello Stato S.p.A. non avrebbe inciso sui diversi vincoli che ne tutelano il carattere storico, artistico e paesaggistico; i beni demaniali che fossero stati trasferiti alla detta società avrebbero continuato ad essere assoggettati al regime giuridico che li caratterizzava inizialmente; sarebbero stati, quindi, inalienabili, come previsto dall'articolo 823 del codice civile.

Infine, il CIPE avrebbe avuto il compito di definire le direttive di massima sugli indirizzi strategici della Società, che sarebbero stati, quindi, il frutto del coordinamento tra i ministeri competenti, in particolare del Ministro per i beni e le attività culturali e del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio.

Con la costituzione di Patrimonio dello Stato S.p.A. si sarebbe dovuta avviare una riforma strutturale del nostro sistema economico che sarebbe andato nella direzione di una gestione più trasparente ed economica dell'attivo dello Stato.

6.3. La strategia della Patrimonio dello Stato S.p.A. è stata richiamata nel DPEF 2004-2007: il profilo di discesa del debito veniva collegato sia all'adozione di misure correttive, permanenti o temporanee, aventi effetto sul fabbisogno e sul debito (e, in taluni casi, quali la vendita di immobili, anche sull'indebitamento netto), sia ad una ripresa delle privatizzazioni, "accompagnata ad un vasto programma di valorizzazione e messa a frutto degli attivi, anche attraverso la loro cessione a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione".

Nel DPEF 2005-2008, invece, veniva in qualche modo aggiornato il quadro strategico fornito due anni prima dal documento 2003-2006.

Si partiva dalla constatazione che il servizio del debito, corrispondente nel 2003 al 5,3 per cento del Pil, era significativamente superiore a quello medio dell'area euro, pari al 3,5 per cento, costituendo un onere che era vitale ridurre per offrire più servizi ed abbassare le imposte a parità di saldi di bilancio. Tanto più che un eventuale aumento dei tassi d'interesse avrebbe fatto ancora più gravare il relativo onere sulle risorse necessarie per lo sviluppo dell'Italia.

La strategia legata a tale progetto non ha conseguito, peraltro, gli obiettivi prefissati, al punto che nel 2005 non risultano trasferiti beni alla Patrimonio S.p.A., il cui ruolo è stato posto in secondo rilievo di fronte all'iniziativa di vendita diretta dei beni dello Stato che il legislatore ha attribuito all'Agenzia del demanio.

6.4. Alla luce di quanto evidenziato l'attività della Patrimonio dello Stato S.p.A. si è limitata all'avvio di uno studio finalizzato a rendere più efficiente la gestione del patrimonio dello Stato. In collaborazione con il Dipartimento del tesoro, ha elaborato un conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche nel quale è stato posto in evidenza un valore dell'attivo superiore a quello del passivo, con una quota consistente di attività liquide. La valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico, realizzate con criteri di efficienza ed equità, oltre che finanziari, avrebbero consentito, quindi, di introdurre misure temporanee di correzione senza far gravare tutto "l'aggiustamento" sul bilancio.

6.5. Il "Conto patrimoniale del settore pubblico", utile documento di pianificazione strategica e di governo del processo di dismissioni, era finalizzato alla gestione congiunta di attivi e passivi del settore pubblico sulla base di alcuni principi generali che includevano:

- il criterio finanziario, ovvero aumentare l'efficienza e la redditività dell'attivo dello Stato al fine di ottenere rendimenti superiori al costo del debito;
- il criterio della sostenibilità, ovvero massimizzare la funzione di utilità collettiva intertemporale, con il vincolo che essa fosse non decrescente per ogni generazione

futura. In altre parole, la politica di dismissione ai privati è una politica ottimale di redistribuzione della ricchezza collettiva solo se comporta una valorizzazione dell'attivo attraverso una gestione più efficiente dei beni, una liberalizzazione dei settori privatizzati e se il frutto della cessione viene reinvestito a beneficio delle generazioni future;

- il criterio di equità, ovvero gestire le attività nel rispetto del criterio di massimizzazione dell'utilità dei più svantaggiati;
- il criterio di attenzione alle attività strategiche.

Più in particolare, dalle analisi condotte fino ad allora, emergeva che il settore pubblico possedeva un attivo patrimoniale pari al 137 per cento del Pil. Era possibile un'efficiente gestione degli attivi patrimoniali che:

- ne incrementasse la redditività, riducendo il fabbisogno dello Stato;
- individuasse le attività la cui dismissione potesse essere utilizzata direttamente a riduzione del debito.

Complessivamente si stimava che, nel medio periodo, circa il 40 per cento dell'attivo patrimoniale potesse giudicarsi potenzialmente disponibile.

6.6. Nell'ultimo DPEF, relativo al periodo 2006-2009, troviamo anzitutto la conferma che, in virtù dell'eliminazione delle “*una tantum*” ai fini dell'aggiustamento del bilancio, come richiesto dall'UE, a partire dal 2006 le vendite di *assets* del settore pubblico andranno interamente a riduzione del debito o al finanziamento di altri *assets* strategici per lo sviluppo.

Nel documento è però contenuto anche un breve riquadro nel quale vengono fornite indicazioni programmatiche in ordine alla gestione dell'attivo. A tal proposito, dopo aver affermato che la riduzione del debito viene realizzata prevalentemente attraverso l'avanzo primario dei conti pubblici e la crescita del Pil, si fa riferimento al contributo aggiuntivo costituito dai proventi da privatizzazioni del patrimonio pubblico.

In tale ottica è stato rilevato che il patrimonio pubblico non era stato valorizzato e gestito secondo criteri di efficienza economica, essendo mancato, oltre tutto, un sistema di rendicontazione puntuale e precisa del suo valore. L'elaborazione del conto patrimoniale del settore pubblico a cura della società Patrimonio ha permesso di conoscerne la dimensione e di disporre di uno strumento di pianificazione del processo di dismissioni.

Conclusivamente, dall'analisi del conto trova conferma l'assunto che l'attivo patrimoniale pubblico è sensibilmente superiore al Pil, che il processo di riordino del patrimonio pubblico dovrebbe avere tempi lunghi, con la previsione della cessione di crediti, di immobili e

di altre attività e che la gestione strategica degli attivi dello Stato non può prescindere dalla gestione delle passività.

7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

7.1. L'Agenzia del demanio ha svolto l'attività di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevista dall'art. 65 del d.lgs n. 300 del 1999, in vista della loro destinazione alle specifiche finalità.

Ampia valutazione sulla riutilizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata sono esposte nella deliberazione n. 17/2005 della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Anzitutto, l'Agenzia ha costruito una apposita banca dati per la gestione delle aziende e degli immobili confiscati, strumento utile per una visione d'insieme e per la formulazione di strategie coerenti con gli obiettivi delle misure di prevenzione patrimoniale.

7.2. Per quanto riguarda gli immobili, dalle risultanze della banca dati dell'Agenzia emerge che dal 1983 ad oggi, sono stati confiscati 6.556 beni di cui 2.962 sono stati destinati a specifiche finalità. La maggior parte degli immobili confiscati è localizzata in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia con una netta prevalenza della prima regione. Le percentuali relative ai beni destinati per regione sono tuttavia inferiori al trend delle confische, determinando così un più forte accumulo dello "stock" di immobili non destinati.

Secondo dati forniti dall'Agenzia, riferiti al quinquennio 2001-2005, prevalgono nettamente le abitazioni rispetto ai terreni.

Sul complesso dei beni destinati, l'89 per cento è stato trasferito al patrimonio dei Comuni per fini istituzionali o sociali e la restante parte è rimasta allo Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile.

I Comuni hanno privilegiato finalità socio-assistenziali; in 130 casi appartamenti o fabbricati sono stati concessi ad associazioni. Gli immobili (214) che restano nel patrimonio dello Stato sono stati utilizzati in netta prevalenza per alloggi di servizio e per finalità di ordine pubblico.

Dei 2.083 beni destinati dall'Agenzia, la grande maggioranza riguarda beni confiscati prima del 2001 e solo il 29 per cento si riferisce a beni confiscati nel quinquennio.

I beni immobili confiscati in gestione dell'Agenzia sono stati 3.220, dislocati per il 50 per cento in Sicilia, per il 15 per cento in Calabria, per il 14 per cento in Campania, per il 7 per cento in Puglia e per quote significative nel Lazio e nella Lombardia.

Nel censimento effettuato sono stati così identificati più di 350 complessi, nei quali sono raggruppate circa 1.600 unità immobiliari.

Dall'analisi per tipologia si conferma che, nella maggior parte dei casi, si tratta di appartamenti con o senza pertinenze, ma è rilevante anche la quota dei terreni agricoli (27 per cento) e delle unità immobiliari con destinazione d'uso commerciale (10 per cento).

Restano le difficoltà legate a tre fattori costituiti dai gravami ipotecari, dalle comproprietà e dalle occupazioni degli immobili da destinare.

Di fatto, nel 25 per cento dei casi sono stati rilevati mutui, ipoteche e altri gravami che comportano in genere una riluttanza da parte dei possibili destinatari alla loro presa in carico.

Nel 6 per cento dei casi i beni risultano confiscati solo pro-quota, con conseguente necessità di gestire, anche in via giudiziaria, lo scioglimento della comunione.

Nel 35 per cento dei casi le unità immobiliari risultano occupate: per la metà di tali immobili, l'occupazione è abusiva, mentre negli altri casi sono sorte contestazioni perché l'immobile costituisce l'abitazione del prevenuto o dei suoi familiari ovvero perché esiste contratto di locazione stipulato prima della confisca; di qui l'attivazione, con strumenti diretti alla tutela dell'ordine pubblico, delle procedure per lo sfratto amministrativo o per lo sgombero coattivo.

7.3. Le aziende confiscate, nel complesso degli anni di applicazione delle misure di prevenzione, sono state complessivamente 675, delle quali circa il 35 per cento è localizzato in Sicilia, ma quote significative si registrano in Campania (27 per cento), in Lombardia (16 per cento) e nel Lazio (11 per cento).

Per le aziende le possibilità di destinazione dettate dalla legge sono sostanzialmente diverse da quelle degli immobili, dovendosi tener conto delle esigenze di sostegno della produttività, del mantenimento dei livelli occupazionali e dello sviluppo economico del territorio in cui hanno sede.

Per 227 aziende sono state esclusivamente seguite le procedure per la loro chiusura. Per 100 aziende è stata rilevata l'esistenza di una procedura concorsuale, 84 risultano già chiuse, per 41 sono già state attivate le procedure di liquidazione e in 6 casi si registrano incidenti di esecuzione o altri impedimenti giudiziari.

Le restanti 213 aziende sono state classificate sulla base dello stato di attività rilevato per ciascuna: aziende attive (54), aziende inattive con patrimonio (130), aziende inattive senza patrimonio (29).

Più in particolare, sono state definite attive tutte le aziende con dipendenti; nel caso di assenza di dipendenti, sono state considerate “attive” anche quelle aziende che hanno registrato movimenti sostanziali di bilancio. Per queste l’attività è stata limitata ad una mera gestione amministrativa diretta a prevenire un progressivo deterioramento.

Tra le 159 aziende inattive, una parte sono dotate di patrimonio e le altre ne sono prive. Nel primo caso, per quanto inattive, la presenza di beni e/o altre partite da liquidare determina, ai fini della chiusura, azioni amministrative quali l’attivazione della liquidazione, la cessione delle quote di minoranza, ecc. i cui tempi possono prolungare la procedura; nel secondo caso, invece, viene avviata nell’immediato una procedura di chiusura.

7.4. Dal quadro di insieme dell’attività svolta dall’Agenzia del demanio nella gestione dei beni confiscati emergono alcune problematicità e criticità connesse al macroprocesso di applicazione delle misure di prevenzione.

Buona parte dei ritardi e delle difficoltà di gestione derivano dalle modalità con cui è raccordata la fase di destinazione a quella giudiziaria: frequenti ritardi nella comunicazione delle confische, imprecisioni ed incompletezze nella individuazione dei beni e delle loro peculiarità.

Una visione già orientata all’utilizzazione del bene, anziché soltanto alla sua sottrazione al circuito economico della criminalità, potrebbe consentire una conoscenza dei beni certificata e approfondita ed aumentare le possibilità di attivare tutte le misure di salvaguardia per la conservazione e la valorizzazione del bene, e ciò fin dal momento del sequestro, quando più frequenti sono i tentativi di sottrarre o creare pregiudizi alla funzionalità del bene stesso.

Un altro profilo da considerare è l’esigenza di allargare, ferme restando le finalità previste dalla legge, le possibilità di manovra nella definizione dei progetti di destinazione, per esempio ammettendo una gestione economica che destini i proventi a fini sociali, ovvero ampliando la platea dei destinatari, per includervi enti che possono essere coinvolti in progetti di sviluppo del territorio su versanti che vanno dalla cultura, alla ricerca e alla promozione dell’occupazione.

In ogni caso, quanto agli immobili, sarebbe necessario introdurre meccanismi che, una volta verificata nei fatti l’impossibilità di destinazione dei beni, ne consentano il loro passaggio all’ordinario regime demaniale.

7.5. All’Agenzia è stata affidata anche la gestione dei veicoli confiscati in via amministrativa, per la quale sta operando, in collaborazione con il Ministero dell’interno, con la predisposizione

degli strumenti necessari per l'attuazione della nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 269/03, convertito con legge 326/03, che reca norme per la semplificazione del processo di gestione dei veicoli sequestrati e confiscati e riduzione dei costi, soprattutto di custodia, per questi beni. Centrale è la figura del custode-acquirente, individuato per ciascuna provincia con procedure ad evidenza pubblica.

Per fronteggiare il numero ingente, a cui vanno aggiunti i circa 15.000 veicoli confiscati nel 2005, sono state attuate le procedure eccezionali previste dalla legge: attivazione delle apposite Commissioni prefettizie e stipula di una convenzione tipo tra Agenzia ed operatori a livello provinciale per la gestione di un servizio, rapido e poco oneroso, di alienazione, ai fini della rottamazione, dei veicoli di più recente confisca, fermo restando che l'alienazione dei veicoli commerciabili continua ad essere svolta con la modalità dell'asta pubblica.

7.6. Un ulteriore filone riguarda l'incarico attribuito dal Ministero dell'interno, a partire dal secondo semestre del 2003, per l'avvio delle procedure per l'acquisto, in base ai valori di mercato, degli immobili di proprietà di testimoni di giustizia sottoposti a programma speciale di protezione. Le relative modalità sono state messe a punto dall'Agenzia in collaborazione con il Ministero dell'interno.

7.7. Nella citata relazione sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata (deliberazione n. 17/2005) è stata riaffermata l'esigenza di una maggiore celerità del complesso procedimento finalizzato ad utilizzare i beni stessi a favore della collettività, intervenendo su processi "esterni" alla gestione, condizionandola spesso fortemente. Dalle analisi svolte nella relazione della Corte è emersa l'esigenza di incidere anche eventualmente in via regolamentare su diversi fronti (procedure di sequestro davanti all'autorità giudiziaria, aggiornamento del catasto nei Comuni maggiormente incisi dal fenomeno, snellimento delle operazioni di sfratto, di recupero crediti, di cancellazione di ipoteche, ecc.).

Per un miglioramento nella gestione di bilancio, secondo la citata relazione, occorre compiere atti nelle varie aree territoriali che, in diversa misura, vanno poi ad incidere sulla procedura di gestione e sulle possibilità di effettiva utilizzazione dei beni confiscati, non ultimi gli interventi di vigilanza da parte delle forze di polizia per assicurare la conservazione di ogni singolo bene confiscato, evitando che rientri nel circuito della criminalità organizzata.