

e finanza pubblica¹², e che dovrebbe coinvolgere anche i conti patrimoniali¹³. Le istanze di armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi e della tempistica di presentazione e di approvazione dei bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche, già forti in ragione dell'attuale ridotta incidenza del bilancio dello Stato rispetto al complessivo settore pubblico, sono destinate ad accentuarsi proprio in ragione delle novità istituzionali derivate dall'attuazione del federalismo fiscale che, come visto, coinvolgono anche il Patrimonio dello Stato e delle altre Amministrazioni. Pertanto, le esigenze di maggiore leggibilità e trasparenza dei conti relative al complesso degli enti e degli organismi che compongono la Pubblica Amministrazione, anche in ragione dei rapporti con l'Unione Europea, attengono altresì agli aspetti patrimoniali. Si richiama, al riguardo, la necessità di dare piena applicazione alla classificazione delle voci del Conto del Patrimonio secondo il SEC'95, che consentirebbe, fra l'altro, la comparabilità dei dati patrimoniali del settore pubblico con quelli dei corrispondenti conti degli altri Paesi.

Particolari utilità, a questi fini, potrebbero inoltre derivare dalla proposta contenuta nel disegno di legge citato (d.d.l. A.S. 1397) di una banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche presso la Ragioneria generale dello Stato, "al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale", ove se ne estendesse l'operatività anche ai dati patrimoniali¹⁴.

2. Attività finanziarie

Le attività finanziarie rappresentano il 78,6 per cento del totale delle attività (il 78,72 per cento nel 2007) con un aumento di oltre 69 miliardi rispetto al precedente esercizio finanziario.

¹² Il disegno di legge quadro dedica all'argomento il titolo I, utilizzando lo strumento della delega al Governo per l'emanazione, entro un anno, previa intesa in sede di Conferenza unificata degli enti territoriali e parere delle Commissioni parlamentari competenti, di appositi decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi e della tempistica di presentazione e di approvazione dei bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche.

¹³ Si ricorda al riguardo come la Corte, in sede di audizione parlamentare (8 aprile 2009) abbia evidenziato l'esigenza di un coordinamento degli specifici principi e criteri direttivi individuati nel disegno di legge quadro con quelli recati dal provvedimento di delega al Governo in materia di federalismo fiscale che presenta contenuti e regole di coordinamento finanziario numerose e dettagliate, di sicura incidenza sul processo attuativo della riforma contabile. Inoltre nella stessa sede, asserita la sostanziale condivisibilità delle linee generali della proposta, si è evidenziato come taluni principi e criteri direttivi della delega andrebbero adeguatamente approfonditi. Fra questi, in particolare, quello concernente l'affiancamento, a soli fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale a quello finanziario (art. 2, comma 2, lett. d), coerente peraltro con la conferma del criterio della competenza giuridica e della cassa operata per il bilancio dello Stato.

¹⁴ Titolo III del d.d.l. S. 1397. Come precisato dalla Corte dei conti in sede di audizione (8 aprile 2009) in merito alla generale proposta di tale banca dati, sarebbe opportuno prevedere un coinvolgimento della stessa Corte su metodologie e criteri di acquisizione ed elaborazione dei dati, fermo restando quanto previsto dall'art. 11, comma 6 della legge n. 15/2009, al fine di giungere al completo consolidamento delle operazioni dell'intero settore pubblico, assicurando le indispensabili valutazioni di coerenza e di congruità delle azioni amministrative svolte dai diversi livelli di governo.

La voce intestata ai crediti costituisce il 68,8 per cento delle attività finanziarie, in lieve incremento rispetto al precedente esercizio (nel 2007 era pari al 66 per cento).

Nel dettaglio delle attività finanziarie, si riscontra un incremento della voce dei “Crediti” da 275,5 miliardi a 334,9 miliardi e, in misura minore, della voce “Azioni ed altre partecipazioni” da 112,6 miliardi a 114,4 miliardi.

Tra le attività finanziarie le “anticipazioni attive”, sono aumentate di 7,8 miliardi passate da 28,8 miliardi a 36,6 miliardi, con particolare riferimento all’aumento della posta dei “crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito”, passata da 14,5 miliardi a 22,4 miliardi.

Tra i “crediti di tesoreria”, voce principale dei “crediti”, si è registrato un aumento dei “pagamenti da regolare” da 74 miliardi a 100,2 miliardi; altri aumenti hanno riguardato le “disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” (+9,4 miliardi).

La posta connessa ad “altri crediti” è rimasta sostanzialmente immutata (34 miliardi 992).

Anche per il 2008 si conferma l’assoluta prevalenza delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria rispetto a quelle legate al bilancio e va ribadita l’esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria.

La definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di Tesoreria, consentirebbe una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici.

2.1. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale

Il processo di “privatizzazione” è diretto al trasferimento della proprietà pubblica ai soggetti privati, all’eliminazione delle barriere monopolistiche, alla trasformazione di enti e aziende pubbliche in società per azioni (chiamate ad esercitare i poteri previsti dalla normativa comune per l’azionista di maggioranza), all’aziendalizzazione degli organismi pubblici con l’adozione di criteri e strumenti di gestione di natura privatistica.

La valutazione del processo di privatizzazione diretto alla gestione di attività economiche d’interesse pubblico con strumenti privatistici deve estendersi agli effetti complessivi che da tale processo sono conseguiti nei confronti della gestione dello Stato e, in senso più ampio, nel settore pubblico dell’economia.

Andrebbe migliorata l'esposizione delle risultanze della gestione dello Stato al fine di porre in evidenza gli effetti, con relativa dimostrazione analitica, della gestione del processo di privatizzazione.

Al Conto del Patrimonio per l'esercizio 2008 sono state allegate schede informative, peraltro riferite all'esercizio 2007, sulla gestione di società azionarie partecipate da Amministrazioni statali, nelle quali sono riportati i dati riferiti al valore del capitale sociale, al valore della partecipazione statale, alla percentuale di partecipazione statale, al numero totale delle azioni, al valore nominale delle azioni, all'utile o alla perdita dell'esercizio, alla distribuzione degli utili, all'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale.

Tali elaborati, ove aggiornati e corredati da note illustrative sugli andamenti gestionali della società, potranno consentire, in prosieguo, utili osservazioni sui risultati conseguenti nell'impiego di capitali pubblici con riferimento agli utili ed alle perdite di esercizio ed orientare le scelte strategiche di privatizzazione.

Sono qui di seguito riportate le partecipazioni dirette dello Stato nelle società.

(in valori assoluti)

	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2006	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2007
Amministrazione partecipante: Ministero dell'economia e delle finanze				
Società				
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo*	100,00	1.126.383.864,00	100,00	1.126.383.864,00
Alitalia - Linee Aeree Italiane S.p.A.	49,90	647.349.387,60	49,90	647.350.803,76
Anas S.p.A.	100,00	2.269.892.000,00	100,00	2.269.892.000,00
Arcus S.p.A.	100,00	8.000.000,00	100,00	8.000.000,00
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	70,00	2.450.000.000,00	70,00	2.450.000.000,00
Cinecittà Holding S.p.A.	100,00	75.400.000,00	100,00	75.400.000,00
Coni Servizi S.p.A.	100,00	1.000.000,00	100,00	1.000.000,00
Consap S.p.A.	100,00	5.200.000,00	100,00	5.200.000,00
Consip S.p.A.	100,00	5.200.000,00	100,00	5.200.000,00
Enav S.p.A.	100,00	1.121.744.385,00	100,00	1.121.744.385,00
Enel S.p.A.	21,13	1.305.237.516,00	21,13	1.305.396.832,00
Eni S.p.A.	20,31	813.443.277,00	20,31	813.443.277,00
Eur S.p.A.	90,00	580.723.200,00	90,00	580.723.200,00
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,00	38.790.425.485,00	100,00	38.790.425.485,00
FINAM S.r.l.**	100,00	10.000.000,00		
Finmeccanica S.p.A.	33,77	630.856.846,40	33,75	630.856.846,40
Fintecna S.p.A.	100,00	240.079.530,00	100,00	240.079.530,00
GRTN S.p.A.	100,00	26.000.000,00	100,00	26.000.000,00
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.	100,00	340.000.000,00	100,00	340.000.000,00
ISVEIMER S.p.A.	33,18	20.698.313,28	33,18	20.698.313,28
Italia Lavoro S.p.A.***	100,00	74.786.057,00	100,00	74.786.057,00

	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2006	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2007
Italtrade S.p.A.	100,00	10.200.000,00	100,00	10.200.000,00
LAM.FOR. S.r.l.	100,00	6.344.672,00	100,00	6.344.672,00
MEFOP S.p.A.	56,33	58.583,20	56,33	58.583,20
Patrimonio dello Stato S.p.A.	100,00	1.000.000,00		
Poste Italiane S.p.A.	65,00	848.971.500,00	65,00	848.971.500,00
RAI Radio Televisione Italiana S.p.A.	99,56	241.447.000,00	99,56	241.447.000,00
Sace S.p.A.	100,00	7.840.053.892,00	100,00	4.340.053.892,00
SEAT S.p.A.	0,10	238.195,47	0,10	238.195,47
Sicot S.r.l.	100,00	2.500.000,00	100,00	2.500.000,00
SOGEI S.p.A.	100,00	28.830.000,00	100,00	28.830.000,00
Sogesid S.p.A.	100,00	54.820.920,00	100,00	54.820.920,00
Sogin S.p.A.	100,00	15.100.000,00	100,00	15.100.000,00
SOSE S.p.A.	88,89	2.066.000,00	88,89	2.066.000,00
Telecom Italia Media S.p.A.	0,02	24.941,43	0,02	24.941,43
Amministrazione partecipante: Ministero delle politiche agricole e forestali				
<i>Società</i>				
Buonitalia S.p.A.	70,00	350.000,00	70,00	350.000,00
Agenzia di Pollenzo S.p.A.			3,92	999.997,68
ISA S.p.A.	100,00	300.000.000,00	100,00	300.000.000,00
Amministrazione partecipante: Ministero delle attività produttive				
<i>Società</i>				
SO.FI.COOP.	83,00	33.402.537,00	99,61	33.410.268,00
CFI Cooperazione Finanza Impresa S.C.P.A.	98,26	82.320.576,00	98,26	82.320.576,00
Simest S.p.A.	76,00	125.139.130,48	76,00	125.139.130,48
Amministrazione partecipante: Ministero per i beni e attività culturali				
<i>Società</i>				
Ales Arte, Lavoro e Servizi S.p.A.	30,00	1.684.800,00	30,00	1.684.800,00

* Si tratta della trasformazione della Società Sviluppo Italia in Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e dello sviluppo.

** Società liquidata con quietanze del 15 maggio quietanza di 4 milioni; 27 giugno 600 mila euro e 451.936,71 a seguito di riduzione del capitale sociale.

*** In merito a tale Società vedasi la relazione della Sezione centrale di controllo n. 17/2008.

Fonte: Dati desunti dal Conto generale del Patrimonio dello Stato al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008.

Dall'elenco che precede si evince che le principali partecipazioni nelle mani dello Stato hanno come Amministrazione partecipante il Ministero dell'economia e delle finanze e riguardano grandi società, quali Ferrovie dello Stato, Enel, Cassa Depositi e Prestiti, Sace e Sviluppo Italia, oggi trasformata in Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e dello sviluppo.

In particolare, si attesta al 21,13 per cento la quota di partecipazione dell'Enel ed è stata posta in liquidazione la Finam S.r.l.; è stata, infine, cancellata l'iscrizione della Patrimonio S.p.A. in quanto è iscritta, come partecipazione indiretta, tra le quote della Fintecna S.p.A.¹⁵.

¹⁵ Nel 2008 la società Patrimonio dello Stato ha alienato 3 compendi immobiliari per un controvalore di libro di 3,7 milioni di euro e un prezzo di vendita di 5,2 milioni.

Risulta anche delineato un quadro analitico descrittivo delle partecipazioni societarie dello Stato in settori strategici, principalmente nell'economia e nell'industria; quadro che può essere utile ad orientare le scelte parlamentari nel processo di privatizzazione.

Nel 2008 si sono verificate modifiche del pacchetto azionario dello Stato per effetto della gestione da parte della società Fintecna che ha registrato nel 2008 una riduzione del capitale investito per 671 milioni di euro, essenzialmente a seguito dell'accantonamento a fronte dell'intero valore della partecipazione in Alitalia Servizi (202 milioni di euro) e dell'incasso dei crediti d'imposta, avvenuto sul finire dell'esercizio, per 493 milioni di euro.

La diminuzione delle partecipazioni della predetta società consegue a rettifiche di valore negativo per 203 milioni essenzialmente riferibili ad Alitalia Servizi in relazione alla ammissione della Società alle procedure concorsuali (202 milioni), alla cancellazione di Consorzi e Società consortili per chiusura di liquidazioni per 184 mila ed a cessioni per 327 mila, mentre le variazioni in aumento sono riferite ad acquisti per 78 milioni, tra cui di rilievo l'acquisizione dell'1,46 per cento del capitale sociale di Air France, già detenuto dall'Alitalia Linee Aeree Italiane.

La variazione nei crediti si riferisce essenzialmente al contrapposto effetto della erogazione del finanziamento di 80 milioni a Ligestra, per consentire a quest'ultima il regolamento dell'acquisizione del patrimonio ex Efim e del rimborso da parte di Fintecna Immobiliare di 172 milioni, a valere sul finanziamento di iniziali 602 milioni a suo tempo erogato nell'ambito dell'operazione di "spin-off immobiliare".

Tra le variazioni dell'esercizio si segnalano l'incasso di rate per 10 milioni a valere sul credito a fronte della cessione di un immobile a Sogei, iscritto nel 2007 ed il rimborso del credito residuo verso Alto Vicentino Traforo, iscritto nel 2007 a fronte della cessione della Società Veneta Traforo (5,5 milioni); le altre variazioni sono essenzialmente riferite ad incassi su un elevato numero di posizioni con importi minori.

3. Attività non finanziarie prodotte

Le attività non finanziarie prodotte sono state al 31 dicembre 2008 pari a 128,8 miliardi (109,7 miliardi nel 2007). Nel 2008 registrano un aumento di 19,1 miliardi.

Gli incrementi più significativi, con un ammontare di circa 19 miliardi, sono stati riscontrati nella voce denominata capitale fisso, che annovera tra gli elementi di classificazione i beni materiali prodotti: nello specifico, le poste maggiormente interessate da variazioni in aumento sono state quelle attinenti ai "fabbricati civili adibiti a fini istituzionali" (uso

governativo e caserme) con 2,6 miliardi (25,3 miliardi), e i "beni immobili di valore culturale" (beni artistici e beni archeologici) iscritti per la prima volta nel Conto con il valore di 15,9 miliardi¹⁶.

La voce di maggiore consistenza è stata quella riguardante gli "equipaggiamenti logistico-militari", da 1,08 miliardi a 20,2 miliardi, anche in applicazione dei criteri di valutazione secondo valori di mercato¹⁷, dai "mezzi navali da guerra" con 9,8 miliardi, seguita dai "mezzi di trasporto aerei" con 2,4 miliardi.

Le diminuzioni più significative sono state rilevate nelle voci "mezzi terrestri da guerra" (-746 milioni), "fabbricati commerciali" (-534 milioni) e "fabbricati civili gestiti dagli IACP" (-11 milioni).

3.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato

Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, avviato con scarsi successi nell'ultimo decennio, ha subito un rallentamento dopo l'inversione di tendenza registrata nel precedente esercizio, con l'avvio di un processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche al fine di contribuire al riequilibrio dei conti pubblici.

Gli interventi normativi sui quali si è fondato tale processo hanno riguardato 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; sono, inoltre, rientrati nella disponibilità dello Stato alcuni beni in gestione del Ministero della difesa, non più utili ai fini militari, anch'essi potenzialmente oggetto di valorizzazione.

Il relativo percorso si è svolto nelle tre fasi previste: la ricognizione degli immobili¹⁸, la predisposizione del piano di razionalizzazione e la pubblicizzazione del piano; non sono, tuttavia, mancati difficoltà e ritardi nella comparazione e nel raccordo delle diverse fonti informative esistenti e nell'individuazione di una ripartizione dei cespiti in relazione ai soggetti utilizzatori; non è stato ancora completato l'aggiornamento dei valori degli inventari dei beni oggetto di censimento.

¹⁶ Iscrizione conseguente all'applicazione della circolare n. 8 del 20 febbraio 2009 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁷ In applicazione delle indicazioni fornite dal competente Ufficio Centrale del Bilancio, per una esposizione dei dati del conto del Patrimonio dello Stato secondo la classificazione SEC'95.

¹⁸ In tale ricognizione sono compresi anche i beni immobili ubicati all'estero.

In particolare, dal Conto del Patrimonio risulta una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre pari a 51,1 miliardi (+18,9 miliardi rispetto al 2007) e un analogo aumento (+18,9 miliardi rispetto al 2007) è avvenuto per i valori riportati nel riepilogo generale degli inventari riferiti ai medesimi beni immobili, con una consistenza finale pari a 48,9 miliardi; nel 2008 è avvenuto comunque un sostanziale allineamento dei dati riferiti alle variazioni apportate al Conto del Patrimonio e al riepilogo generale degli inventari. Le variazioni in aumento registrate nel Conto del Patrimonio sono essenzialmente riferite all'avvenuta iscrizione dei beni artistici e archeologici (15,9 miliardi) e in misura minore (circa +2,6 miliardi) ai fabbricati civili adibiti ad usi istituzionali.

Per quanto attiene ai fabbricati civili adibiti a fini istituzionali, la legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 618)¹⁹, che disciplina le spese per manutenzione ordinaria e straordinaria, ha previsto un tetto a questa spesa in base al valore degli immobili (come determinati dall'Agenzia del Demanio) nella misura dell'1,5 per cento per l'anno 2008 e del 3 per cento a decorrere dal 2009; ha inoltre previsto il versamento in entrata dello Stato, entro il 30 giugno, della differenza tra l'importo delle spese di manutenzione relative al 2007 e quello delle stesse, rideterminate a partire dal 2008, secondo tali nuovi criteri.

Viene di seguito rappresentata la tabella riepilogativa per Regione di ubicazione che riporta gli elenchi degli immobili, censiti dall'Agenzia del Demanio, con i relativi valori da impiegare nella determinazione dei limiti di spesa previsti dal citato comma 618.

<i>(in valori assoluti)</i>	
Regione	Totale valore degli immobili
ABRUZZO	681.389.197
BASILICATA	241.377.602
CALABRIA	434.710.579
CAMPANIA	6.138.747.858
EMILIA ROMAGNA	5.423.983.229
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.263.446.814
LAZIO	20.867.425.610
LIGURIA	977.762.048
LOMBARDIA	4.783.497.094
MARCHE	689.956.782
MOLISE	151.129.782
PIEMONTE	3.263.857.934
PUGLIA	2.483.180.503

¹⁹ Art. 2, comma 618 legge finanziaria per il 2008: Le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non possono superare, per l'anno 2008, la misura dell'1,5 per cento e, a decorrere dal 2009, la misura del 3 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Detto limite di spesa è ridotto all'1 per cento nel caso di esecuzione di interventi di sola manutenzione ordinaria. Per gli immobili in locazione passiva, è ammessa la sola manutenzione ordinaria nella misura massima dell'1 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Dall'attuazione del presente comma devono conseguire economie di spesa, in termini di indebitamento netto, non inferiori a 650 milioni per l'anno 2008, 465 milioni per l'anno 2009 e 475 milioni a decorrere dall'anno 2010.

SARDEGNA	963.761.856
SICILIA	1.919.357.024
TOSCANA	5.080.285.676
TRENTINO ALTO ADIGE	1.553.746.783
UMBRIA	803.941.288
VALLE D'AOSTA	333.718.237
VENETO	3.193.134.789
Totale complessivo	62.248.410.694

Fonte: Dati Agenzia del Demanio

Con riferimento alla dislocazione regionale della predetta tipologia di beni immobili è di seguito rappresentato, ripartito per ubicazione, il valore degli immobili risultante dal Conto dell'esercizio 2008 e da quanto riportato nel riepilogo generale degli inventari.

Ripartizione degli immobili adibiti a fini istituzionali per Regioni. Anno 2008
(in valori assoluti)

Regione	Consistenza finale del Conto generale del Patrimonio	Valore economico desunto dal riepilogo generale degli inventari (Agenzia del Demanio)
ABRUZZO	439.757.548,38	439.757.548
BASILICATA	136.968.927,10	136.968.927
CALABRIA	307.305.023,91	307.305.024
CAMPANIA	1.688.228.179,97	1.688.228.180
EMILIA ROMAGNA	1.114.254.433,71	1.114.254.434
FRIULI VENEZIA GIULIA	457.962.357,39	457.962.357
LAZIO	11.059.535.422,26	10.349.663.108
LIGURIA	472.670.913,86	472.670.914
LOMBARDIA	1.818.958.216,20	1.818.958.216
MARCHE	277.807.062,00	291.003.907
MOLISE	122.640.133,98	122.640.134
PIEMONTE	957.283.584,20	957.283.584
PUGLIA	850.385.087,74	850.385.088
SARDEGNA	1.064.521.027,60	1.064.521.028
SICILIA	1.093.214.995,23	1.092.619.278
TOSCANA	1.444.012.008,85	1.473.266.499
TRENTINO ALTO ADIGE	888.798.480,00	888.798.481
UMBRIA	364.202.998,75	364.202.000
VALLE D'AOSTA	76.389.396,75	76.389.397
VENETO	842.553.163,92	842.553.164
TOTALE	25.477.448.961,80	24.809.431.268,00

Fonte: Dati S.i.R.G.S.-Cdc e Riepilogo generale degli inventari Agenzia del Demanio.

A parte un lieve disallineamento evidenziato nei dati riportati nel Conto patrimoniale e in quelli riportati nel riepilogo generale degli inventari, dall'analisi della predetta tabella si pone in evidenza la maggiore concentrazione di beni immobili nel Lazio, seguita da quella in Campania e in Trentino Alto Adige.

3.2. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio

La consistenza finale dei beni disponibili per la vendita è stata pari a 3,2 miliardi nel 2008.

Secondo i dati riportati nel riepilogo generale degli inventari la maggiore concentrazione di tali beni immobili (n. 1.394) si riferisce a quelli collocati nelle Regioni Lazio, Veneto e Lombardia.

All'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico, sono attribuiti i compiti relativi ai beni immobili dello Stato (art. 65 del d.lgs n. 300 del 1999; art. 2 dello statuto, approvato con d.m. del 28 gennaio 2004), comprensivi delle operazioni di vendita ordinaria (legge n. 311 del 2004), di quelle connesse agli sconfinamenti (art. 5-bis della legge n. 212 del 2003), del trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge n. 311 del 2004), della cartolarizzazione di immobili pubblici (art. 3, comma 1, legge n. 410 del 2001), della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (art. 11-quinquies del DL n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248 del 2005), della gestione dei beni confiscati.

Nel 2008 è stato decisamente modesto il numero delle vendite effettuate, mentre è di gran lunga più elevato il relativo valore, anche in ragione dell'adozione di valutazioni dei beni maggiormente ispirati a criteri economici.

Si precisa che nel 2008 sono stati stipulati 194 contratti per la vendita a trattativa privata (comma 433 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004) 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 8,7 milioni.

Nel 2008 sono stati stipulati 60 contratti di vendita ai Comuni di aree appartenenti al patrimonio ed al demanio dello Stato (comma 434 dello stesso articolo), per un importo di circa 6,5 milioni.

A seguito dell'autorizzazione a procedere alle predette vendite, l'Agenzia ha conseguito i seguenti risultati:

1. vendite a trattativa ai sensi del comma 433: totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 5,2 milioni di euro;
2. vendite ai Comuni ai sensi dei commi 434-435: totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 1,3 milioni di euro;
3. vendite ai sensi dei commi 436-437-438: totale valore dei contratti stipulati/verbali di aggiudicazione provvisoria a seguito di asta pubblica nell'anno 2008 = 29,1 milioni di euro;
4. vendite ai sensi dei commi 217-219 legge n. 296/2006: totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 10,9 milioni di euro;

5. vendite ai sensi del comma 263 legge n. 296/2006 (beni ex Difesa): totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 4,1 milioni di euro.

Oltre alle vendite sopraindicate, l'Agenzia del Demanio è stata altresì impegnata nella definizione di altre tipologie di vendita quali gli atti di sconfinamento per 2,7 milioni nonché transazioni, permute (per la parte regolata in termini di controvalore economico), le cessioni volontarie e alienazioni sulla base delle leggi nn. 549/1995 e 579/1993, per un valore complessivo di 4,2 milioni di euro.

Di seguito si riportano riassuntivamente i valori delle vendite relative all'anno 2008 per tipologia normativa.

(in milioni di euro)

Categoria	Norma Specifica	Anno 2008
Vendite per sconfinamenti	DL 143/2003 art. 5-bis	2,7
Vendita di beni non strategici	Legge n. 311/2004 art.1 commi 433-438	35,6
Vendite per transazioni con parere favorevole dell'Avvocatura dello Stato		1,2
Incassi da permute con saldo attivo a favore dello Stato		0,1
Vendite unità residenziali residuali	Legge n. 296/2006 commi 217-219	10,9
Vendite beni dismessi dalla Difesa	Legge n. 296/2006 comma 263	4,1
Altre vendite		3,0

Fonte: Dati Agenzia del Demanio

3.3. Beni immobili dismessi dal Ministero della difesa

La legge finanziaria per il 2008 (art. 1, comma 320, legge n. 244/2007) e, ancora prima, quella per il 2007 (art. 1, comma 263, legge n. 296/2006) hanno previsto la dismissione dei beni immobili non più utili ai fini istituzionali.

Dette disposizioni, emanate nel quadro dei processi di razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici ed al fine di adeguare l'assetto infrastrutturale delle Forze armate alle esigenze derivanti dall'adozione dello strumento professionale, hanno demandato al Ministero della difesa l'individuazione dei beni immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso al medesimo Dicastero per finalità istituzionali, suscettibili di permuta con gli enti territoriali²⁰.

²⁰ La valutazione degli effetti economici delle operazioni di permuta sono rese difficoltose dalla scarsa applicazione data dall'Amministrazione della Difesa all'art. 111 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Tali beni rientrano, quindi, nel portafoglio immobiliare dello Stato gestito dall’Agenzia del Demanio che provvede, a sua volta, alla loro presa in consegna e, successivamente, alla loro valorizzazione ovvero vendita, previa analisi volta all’individuazione delle specifiche potenzialità.

All’Agenzia stessa sono state, quindi, affidate le relative attività e procedure di permuta, d’intesa con il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico-contabile.

In particolare, la legge finanziaria 2008, ha modificato il disposto della precedente Finanziaria prevedendo l’emanazione per l’anno 2008 di un unico decreto entro il 31 ottobre 2008 (III decreto) per un valore di 2.000 milioni; detta disposizione è stata successivamente modificata con la legge n. 133/2008, art. 14-*bis* che ha procrastinato l’emanazione del terzo decreto al 31 dicembre 2008 ed eliminato nel contempo il limite di 2.000 milioni di euro inizialmente previsto, nonché introdotto nuove procedure per la dismissione del patrimonio infrastrutturale della Difesa.

Infatti, viene rovesciato il rapporto tra Ministero ed Agenzia del Demanio nella complessa materia concernente l’alienazione, la permuta, la valorizzazione e gestione degli immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso alla Difesa per finalità istituzionali.

L’applicazione di tali disposizioni ha fatto conseguire finora risultati modesti ed è stata caratterizzata da incertezze e rettifiche nell’individuazione dei beni stessi²¹.

Alla fine dell’esercizio 2008 è stato emanato il citato decreto comprendente 22 immobili da riconsegnare all’Agenzia del Demanio entro il 30 giugno 2009; a seguito delle citate modifiche, il valore complessivo dei beni immobili inseriti nei predetti decreti è stato di 2.055 milioni, dei quali 1.000 milioni nel decreto 27 febbraio 2007 e 1.055 milioni nel decreto del 25 luglio 2007, comprensivi di 55 milioni per oneri necessari alla relativa riallocazione di alcuni uffici.

In applicazione dei predetti decreti, sono stati finora restituiti all’Agenzia 355 beni immobili e 64 sono in corso di riconsegna (con 6 funzioni da riallocare), ad avvenuto completamento delle procedure di riallocazione delle citate funzioni.

Un elemento che sarà necessario tener presente, nel presumibile incremento delle “permutate” non solo relative ai beni ma “miste” e cioè riguardanti beni e servizi, come la recente normativa (in particolare l’art. 14-*bis* del DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008,

²¹ Con il medesimo decreto sono stati apportati ai decreti del 27 febbraio 2007 e 25 luglio 2007 con espunzione di n. 18 immobili per sopraggiunte ed imprescindibili esigenze operative e sostituzione degli immobili espunti con ulteriori n. 15 immobili.

che costituisce un esplicito approfondimento nella relazione Difesa) consente, è che il ritorno economico delle relative operazioni non sarà riscontrabile nelle risultanze del bilancio finanziario dovranno quindi esserne curate le tempestive registrazioni, ai sensi dell'art. 111 del regolamento di contabilità generale dello Stato, nel Conto del Patrimonio.

3.4. *La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*

I beni immobili definitivamente confiscati alla criminalità organizzata al 31 dicembre 2008 risultano in totale 8.747, con un incremento del 9 per cento rispetto al 2007, dei quali 5.041 sono stati già destinati, 276 sono usciti dalla gestione senza formale destinazione per cause varie (quali revoca della confisca, esecuzioni immobiliari, esproprio per abusivismo edilizio) e 3.430 sono censiti come beni immobili ancora in gestione da destinare²².

Nel 2008 vi è stato un incremento dei beni immobili destinati di oltre il 50 per cento rispetto al 2007 (1.047).

Quanto agli immobili ancora da destinare, per il 37 per cento il procedimento di destinazione risulta sospeso per motivazioni varie (pendenza di sequestri penali, azioni giudiziarie, appartenenza al patrimonio di aziende confiscate, indestinabilità per consistenza/ubicazione), mentre per il 27 per cento sussistono ostacoli rilevanti alla destinazione (es. gravami ipotecari, comproprietà di quote indivise, etc.); per i restanti 1.252 immobili, il 40 per cento risulta occupato a vario titolo²³.

Alla suddetta data il totale dei beni immobili confiscati mantenuti al Patrimonio indisponibile dello Stato, per un valore complessivo di oltre 163 milioni, è pari a 727 (di cui 562 destinati per finalità di ordine pubblico, 73 per finalità di Protezione civile, 21 per finalità di giustizia, 24 per usi governativi, e 47 quali immobili aziendali/produttivi), mentre, quello dei beni trasferiti al patrimonio indisponibile dei Comuni è, invece, pari a 4.314 (di cui 3.253 destinati a finalità sociali e 1.061 a finalità istituzionali)²⁴; circa l'87 per cento dei beni destinati è stato consegnato agli enti assegnatari; mentre per il 3 per cento degli immobili le operazioni di consegna risultano ancora in corso in quanto la destinazione è stata definita negli ultimi 3 mesi

²² La Sezione centrale di controllo sulla gestione ha programmato un'indagine in relazione ai beni confiscati alla criminalità organizzata.

²³ Nell'ambito di quest'ultima categoria, per il 35 per cento risulta già formulata o in via di completamento la proposta di destinazione, mancando nei restanti casi i previsti pareri (Comune e Prefettura).

²⁴ Nell'ambito dei beni immobili trasferiti agli Enti locali per finalità sociali: n. 808 sono stati destinati a centro per varie attività sociali; n. 827 a sede di associazioni; n. 759 quali aree destinate ad utilità sociali; n. 752 ad alloggio per indigenti; n. 107 per le realizzazioni di progetti speciali per la criminalità organizzata (Libera Terra, progetti PON, Consorzio Sviluppo e Legalità); mentre del totale degli immobili trasferiti per finalità istituzionali, n. 443 sono stati destinati a sede di uffici comunali; n. 132 a sede di struttura socio sanitaria; n. 173 a depositi; n. 97 come scuole; n. 66 a presidi per la legalità; n. 27 ad aree per parcheggi; n. 25 a sede di uffici dei vigili urbani e n. 98 ad altre finalità quali ad esempio discariche, Protezione civile.

del 2008. Per la restante parte dei beni destinati (circa il 10 per cento del totale), la consegna non è stata effettuata per intervenuta sospensione delle procedure di sgombero, o perché sono stati avviati, dopo la destinazione, incidenti di esecuzione per revoca della confisca, o altre azioni giudiziarie.

L'Agenzia del Demanio ha segnalato che tra i beni stimati e, in particolare, per quelli definiti senza criticità, il fattore che ritarda maggiormente la formulazione di una proposta e la conseguente destinazione è rappresentato dall'acquisizione dei pareri previsti dalla normativa di riferimento: per tale motivo nel corso del 2008 per ovviare, sia pure parzialmente, a tale inconveniente, l'Agenzia ha consolidato modalità operative più efficaci e, in particolare, con quei comuni con maggiore presenza di beni confiscati, si è pervenuti alla stipula di appositi protocolli d'intesa. I protocolli hanno avuto ad oggetto complessivamente 419 beni ed hanno riguardato i comuni di Roma, Reggio Calabria, Palermo e Bari.

Inoltre, il 26 luglio 2008 è stato sottoscritto un Accordo con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ha portato all'istituzione di un tavolo tecnico permanente che sta esaminando diverse proposte di utilizzo di beni confiscati per lo sviluppo di progetti legati al mondo dell'istruzione e della ricerca scientifica.

Sempre in tema di destinazioni effettuate nel 2008, il numero degli immobili inseriti negli atti di destinazione, per un valore totale di circa 219,8 milioni, risulta assegnato come segue: 137 al Patrimonio indisponibile dello Stato (78 per finalità di ordine pubblico, 17 per finalità di Protezione civile, 11 per finalità di giustizia, 19 per usi governativi e 12 per finalità aziendali), mentre 910 sono stati trasferiti ai Comuni, 698 per finalità sociali (di cui 121 come centri per attività sociali, 201 quali sedi di associazioni, 198 per aree destinate ad utilità sociale, 173 quali alloggi per indigenti, 5 per progetti speciali contro la criminalità organizzata), e 212 per finalità istituzionali (di cui 102 per uffici comunali, 16 per strutture socio-sanitarie, 33 per depositi, 22 come scuole, 5 per presidi della legalità, 8 per aree di parcheggio, 5 per sede di vigili urbani, 21 per altre finalità quali canili, discariche, Protezione civile).

Al termine dell'esercizio 2008, lo *stock* complessivo dei beni immobili confiscati da destinare è risultato pari a 3.430 unità, in diminuzione di 382 unità rispetto al corrispondente dato (3.812) al 31 dicembre 2007. Tale diminuzione è stata determinata dal saldo tra i nuovi beni confiscati entrati a far parte, nel 2008, dello *stock* dei beni in gestione (pari a 784 unità immobiliari), e quelli destinati nel corso dell'esercizio e dei relativi aggiornamenti.

Delle 784 unità immobiliari relative a nuove procedure di confisca comunicate nel corso del 2008, quasi il 60 per cento è relativo a beni ubicati in Sicilia, il 10 per cento in Puglia, il 9 per cento in Calabria e Lombardia, il 6 per cento in Campania e delle 3.430 unità immobiliari

ancora da destinare, il 65 per cento si trova in Sicilia, il 10 per cento in Campania, oltre il 7 per cento in Calabria ed oltre il 6 per cento in Puglia.

Solo poco più della metà degli immobili da destinare risulta libero (54 per cento), un terzo è invece occupato (15 per cento) o locato (18 per cento) e per la restante parte sono in corso le procedure per la liberazione.

Per oltre un terzo dei beni (37 per cento) la destinazione è sospesa per sequestri penali (207), azioni giudiziarie (336), inclusione nel patrimonio di aziende confiscate (665), impossibilità di destinare per caratteristiche oggettive dei beni (56).

Non sono mancate situazioni di criticità che hanno ostacolato il procedimento di destinazione (27 per cento), che hanno interessato, in particolare, alcune Regioni: Campania con circa il 46 per cento dei beni effettivamente in gestione, seguita da Sicilia e Lombardia (entrambe con il 44 per cento dei beni), mentre in Puglia (26 per cento) si registra la più bassa incidenza dei beni per i quali è stato rilevato un ostacolo alla destinazione.

I beni immobili confiscati in quota indivisa sono 331 e rappresentano la seconda causa di criticità (15 per cento del totale dei beni effettivamente in gestione).

Risultano confiscate 1.139 aziende (15 per cento in più rispetto al 2007), di esse il 72 per cento è concentrato in 3 Regioni (Sicilia, Campania e Lombardia); nella regione Sicilia è presente circa il 38 per cento di tutte le aziende confiscate; la maggior parte delle aziende confiscate appartiene al settore delle costruzioni (30 per cento del totale nazionale) e del commercio (26 per cento) ed è elevato anche il numero di alberghi, ristoranti e di società immobiliari (19 per cento del totale)

Nell'ambito dei veicoli confiscati (2.559), 1.097 sono usciti dalla gestione, per vendita (368), rottamazione (209), cessione in uso gratuito alle forze dell'ordine (79) e alcuni sono stati oggetto di revoca (29); in gran parte risultano mai rinvenuti (oltre 400).

3.5. La valutazione dei beni di interesse storico e artistico

Tra le attività non finanziarie prodotte, appare maggiormente significativa nel 2008 la consistenza complessiva dei beni immobili di valore culturale, incrementati di 16 miliardi, essenzialmente dovuti a rivalutazioni (8,5 miliardi) e demanializzazioni (2,1 miliardi).

Tra le summenzionate poste, gli aumenti più consistenti sono stati registrati tra i beni artistici (+15,7 miliardi) e in misura minore quelli archeologici (135 milioni); difatti,

l'aggiornamento dei valori di tale tipologia di beni non ha riguardato i siti archeologici e i monumenti di interesse nazionale.

In riferimento alle esigenze prioritarie di intervento manutentivo, l'Agenzia del Demanio ha adottato una metodologia all'avanguardia nei sistemi di gestione immobiliare e soprattutto innovativa per la Pubblica Amministrazione, vale a dire la "Manutenzione preventiva".

Il processo di rilevazione dello stato manutentivo degli immobili mira a mantenere inalterato nel tempo il valore del patrimonio edificato di proprietà dello Stato ed a favorire maggiore conoscenza, presidio e governo degli immobili gestiti.

La metodologia adottata prevede un monitoraggio regolare dello stato di conservazione degli immobili al fine di individuare tempestivamente o prevenire i processi di degrado e usura, ridurre il ricorso all'intervento non programmato ed eliminare gli interventi d'urgenza²⁵.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi della ripartizione su base regionale delle schede oggetto di elaborazione del manuale di manutenzione preventiva per il 2008, con particolare evidenza di quelle relative a beni di demanio storico-artistico.

Regione	Totale schede	di cui schede di demanio storico-artistico
ABRUZZO	13	0
BASILICATA	25	1
CALABRIA	17	1
CAMPANIA	33	15
EMILIA ROMAGNA	20	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	29	0
LAZIO	49	9
LIGURIA	26	14
LOMBARDIA	42	3
MARCHE	15	0
MOLISE	20	2
PIEMONTE E VALLE D'AOSTA	38	3
PUGLIA	24	3
SARDEGNA	10	0
SICILIA	27	0
TOSCANA	33	1
TRENTINO ALTO ADIGE	5	0
UMBRIA	15	2
VENETO	36	11
TOTALE	477	66

Fonte: Dati Agenzia del Demanio.

Da considerare che la predisposizione dei manuali di manutenzione preventiva richiede lo svolgimento di attività sul campo con tempi di esecuzione sicuramente onerosi. La strategia

²⁵ Il Manuale è strutturato secondo una sequenza ordinata di sezioni da compilare e di *report* di elaborazione e sintesi delle informazioni raccolte. Al termine dell'analisi si ottiene la "Valutazione Complessiva dell'Immobile", un parametro che attraverso un unico valore compreso tra 1 e 100, che pondera i risultati registrati per ciascuna unità dei sistemi edilizio e impiantistico, rappresenta lo stato di conservazione dell'immobile.

adottata è stata quella di associare la predisposizione dei suddetti manuali con le attività di vigilanza sui beni svolte dagli uffici, in modo da minimizzare i costi connessi al movimento del personale. Nondimeno le priorità assegnate agli uffici operativi su altre aree di risultato dell'Agenzia limitano la possibilità, stante il vincolo di risorse disponibili, di incrementare in maniera significativa il numero di manuali predisposti.

4. Le attività non finanziarie non prodotte

Le attività non finanziarie non prodotte espongono un incremento di circa 766 milioni, soprattutto in relazione all'aumento del valore dei terreni (764 milioni).

Tra le attività non finanziarie non prodotte vi sono i giacimenti, registrati con una consistenza finale di circa 56 milioni, con un aumento rispetto al precedente esercizio di appena 1,6 milioni; tra di essi la voce più consistente è quella relativa alle riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale, con una consistenza di circa 38 milioni.

L'esiguità del valore di consistenza patrimoniale di tale voce, se rapportata con le altre poste del Conto, non diminuisce l'importanza strategica che dette riserve rappresentano nei confronti delle predette fonti non rinnovabili di energia, ottenute da combustibili fossili, né l'opportunità che un adeguato monitoraggio e censimento di dette fonti può costituire per le scelte strategiche negli approvvigionamenti di energia.

A tal fine sarebbe utile corredare la posta patrimoniale relativa a dette voci con indicazioni di maggior dettaglio circa la collocazione e lo stato di conservazione e di utilizzo economico delle predette fonti energetiche, destinate ad esaurirsi in tempi non eccessivamente lunghi.

4.1. Il Demanio marittimo

La maggiore attenzione verso una più efficace gestione del patrimonio, dal punto di vista economico, ha portato, in applicazione della disciplina prevista dal d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296, alla determinazione, da parte dell'Agenzia del Demanio, del canone ordinario dei beni demaniali, procedendo all'accertamento dei prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile²⁶.

²⁶ Si ricorda che secondo la vigente normativa lo Stato è completamente estraneo alla gestione del Demanio marittimo, ma incassa i proventi delle concessioni.