

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI

(migliaia di euro)

Società	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2006	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2007	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2008	% Partecipazione 31/12/2009
Buonitalia S.p.A.	70,00	350	70,00	350	70,00	350 0	70,00
Agenzia di Pollenzo S.p.A.			3,92	1,00 0	3,92	1,000	3,905
ISA S.p.A.	100,00	300.000	100,00	300.000	100,00	300.000	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

(migliaia di euro)

Società	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2006	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2007	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2008	% Partecipazione 31/12/2009
SO.FI.COOP.	83,00	33.402	99,61	33.410	99,61	33.410	
CFI Cooperazione Finanza Impresa S.C.P.A.	98,26	82.320	98,26	82.320	97,87	82.320	97,87
Simest S.p.A.	76,00	125.139	76,00	125.139	76,00	125.139	76,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

(migliaia di euro)

Società	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2006	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2007	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2008	% Partecipazione 31/12/2009
Ales Arte, Lavoro e Servizi S.p.A.	30,00	1.684	30,00	1.684	30,00	1.684	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

La legge n. 69 del 2009¹³ (art. 26) ha attribuito al Ministero per i beni e le attività culturali l'intero pacchetto azionario, ripartito in precedenza con Italia Lavoro S.p.A., con contestuale riduzione, nel patrimonio di questa Società, del valore contabile corrispondente alla partecipazione trasferita.

4. Le risultanze dei conti allegati

Ai risultati concernenti l'amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali, vale a dire dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare i cui conti patrimoniali sono esposti secondo la classificazione SEC'95.

4.1. Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

Quanto all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, al 31 dicembre 2009, il "Conto" presenta un saldo negativo di 372,7 milioni con un ulteriore peggioramento (-12

¹³ Legge 18 giugno 2009, n. 69.

milioni) rispetto al saldo del 2008 (-360,7 milioni). La pur importante riduzione delle passività (da 5,3 a 3,1 miliardi) è stata assorbita da una forte riduzione della parte attiva (da 4,9 a 2,7 miliardi).

Si conferma un andamento in crescita delle passività determinato anche negli anni scorsi da un decremento delle attività finanziarie.

4.2. Istituto Agronomico per l'Oltremare

Per ciò che concerne l'Istituto Agronomico per l'Oltremare, la situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di 6,7 milioni (10,8 di attività e 4,1 di passività), con un miglioramento di 2 milioni rispetto al precedente esercizio.

Tale miglioramento deriva sostanzialmente dal decremento delle passività finanziarie (1,8 milioni), in ordine alla riduzione dei residui passivi propri.

5. Il patrimonio immobiliare dello Stato

5.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato

Dal Conto del patrimonio risulta una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre 2009 pari a circa 54 miliardi¹⁴ con un incremento di 2,9 miliardi dal 2008. Sul punto si osserva, preliminarmente, che permane un disallineamento tra la classificazione SEC'95 e la classificazione, all'interno del Conto medesimo, per categoria. Quest'ultima accerta un valore di 52,6 miliardi, molto vicino al dato comunicato dall'Agenzia del Demanio nel Riepilogo per il 2009 (51,9 miliardi). In merito a tali scostamenti tra i dati si richiede un approfondimento al fine di raggiungere un'omogeneità nei criteri di esposizione e di valutazione.

Un incremento inferiore rispetto a quello del 2008 sul 2007 (18,9 miliardi) è da ricondurre in particolare all'iscrizione nel Conto del patrimonio dei beni di valore culturale. Categoria quest'ultima che, anche nell'esercizio in esame, è stata ulteriormente valorizzata (+2,2 miliardi), segno di una maggiore attenzione anche da parte del Ministero per i beni e le attività culturali e dell'Agenzia del Demanio. Nel "Conto" del 2008 per la prima volta erano stati iscritti i beni artistici ed archeologici (+15,9 miliardi). Il Ministero, anche per dare attuazione al disposto dalla legge finanziaria 2010, sta proseguendo nell'attività di censimento dei beni, che coinvolge soprattutto le articolazioni periferiche dell'Amministrazione¹⁵.

Sono in incremento, anche se in misura minore, le voci "fabbricati non residenziali" (635,9 milioni) e "altre opere" (68,7 milioni), mentre si è ridotta, seppur di un valore non significativo, la voce "abitazioni" (15,2 milioni) per effetto di un decremento della consistenza

¹⁴ In base alla classificazione SEC'95.

¹⁵ E' stata emanata una circolare per dare attuazione al disposto di cui all'art. 2, comma 222 della legge finanziaria 2010 attraverso una ricognizione di tutti i beni immobili detenuti a qualsiasi titolo dall'Amministrazione.

delle abitazioni gestite dagli ex I.A.C.P., in parte recuperata dall'incremento del valore dei fabbricati civili ad uso abitativo per alloggi di servizio.

L'incremento dei "fabbricati non residenziali" è dovuto alla crescita di 1,05 miliardi dei "fabbricati civili adibiti ai fini istituzionali (uso governativo e caserme)", in parte compensato dalla riduzione della voce "altro", per 444 milioni.

Per quanto riguarda i beni immobili, nonostante gli interventi del legislatore (già dal 2001 con la legge n. 351), sino ad oggi è risultata scarsa la capacità di rendere economicamente redditizi i cespiti immobiliari del patrimonio dello Stato, a causa prima di tutto della non chiara e completa conoscenza dei beni.

Come già osservato nelle premesse, la necessità di procedere all'aggiornamento dei valori dei beni è oggi ancora più sentita dopo l'avvio del procedimento di attuazione del federalismo demaniale anche per una più corretta iscrizione dei beni nei conti delle Amministrazioni riceventi.

Negli ultimi anni diverse sono state le norme che hanno previsto, nell'ambito delle procedure di dismissione, programmi unitari di valorizzazione degli immobili pubblici. In tal senso si è mossa prima la Finanziaria 2007 e successivamente la Finanziaria 2008, che ha introdotto il "piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali", con la finalità di promuovere processi di sviluppo locale attraverso il recupero dei beni immobili pubblici. Da ultimo, la già richiamata legge finanziaria 2010, (articolo 2, comma 222) ha disposto un'attività di ricognizione dei beni imponendo l'obbligo a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare gli immobili a qualsiasi titolo detenuti.

I dati ancora parziali elaborati dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze non consentono ad oggi alcuna valutazione in merito alla consistenza dei beni. E' comunque significativo che già abbiano utilizzato il sistema informativo realizzato dal Dipartimento del tesoro 4.010 soggetti istituzionali, di cui più di 3 mila hanno inserito i dati. In particolare, si sono iscritti alla procedura telematica 6 Regioni, 1 Provincia autonoma, 66 Province e 3.193 Comuni¹⁶.

La fase di ricevimento ed elaborazione dei dati sarà seguita dall'attivazione delle procedure di valorizzazione in collaborazione con l'Agenzia del Territorio, per la realizzazione di un sistema conoscitivo dei valori dei beni patrimoniali, in ragione delle loro caratteristiche ed ubicazioni. Questa attività, é da presumere, porterà ad una ulteriore crescita del dato della consistenza.

¹⁶ Sono stati comunicati, al 31 marzo 2010, 41.862 fabbricati, di cui 39.179 accatastati. Di questi, l'87,67 per cento risulta di proprietà delle Amministrazioni, mentre il 3,66 per cento in locazione passiva. I terreni sono 70.735, di cui 69.886 accatastati. Il 95 per cento risulta di proprietà.

Classificazioni	Consistenza al 31/12/2008	Variazioni nell'anno		Consistenza al 31/12/2009
		In aumento	In diminuzione	
Abitazioni (inclusi alloggi di servizio, rurali ad uso abitativo ecc..)	1.923.488.017,72	249.609.416,31	264.797.362,53	1.908.300.071,50
Altre opere (impianti sportivi)	56.609.957,76	950.239,00	217.817,00	57.342.379,76
Beni immobili di valore culturale	15.901.583.818,96	2.302.160.628,45	89.296.591,53	18.114.447.855,88
Diritti reali di godimento su beni altrui	72.464.564,64	447.845,71	1.096.202,00	71.816.208,35
Fabbricati non residenziali (adibiti ad uso governativo, rurali ecc..)	29.246.037.132,29	2.241.055.616,82	1.605.094.588,10	29.881.998.161,01
Terreni	3.800.144.003,18	316.976.123,38	76.416.044,48	4.040.704.082,08
Giacimenti	56.471.059,89	3.713.450,55	189.756,88	59.994.753,56
Risorse biologiche non coltivate	292.844,26	0,00	0,00	292.844,26
Totale complessivo	51.057.091.398,70	5.114.913.320,22	2.037.108.362,52	54.134.896.356,40

Fonte: Conto del patrimonio dello Stato

Il maggior numero di immobili sono ubicati nella regione Lazio (5.078) con un valore economico complessivo di 12,3 miliardi (di cui 11,2 miliardi sono riferiti a fabbricati). Segue il Veneto con 3.893 beni, per un valore complessivo di 1,5 miliardi (1,3 per fabbricati), mentre nella regione Lombardia si trovano 2.789 beni per un valore complessivo di 2,7 miliardi (2,5 per fabbricati) ed in Campania 1.885 beni per un valore di 2,5 miliardi (2,3 per fabbricati). E' altresì di rilievo il valore complessivo dei beni nella regione Toscana, 2 miliardi (1,9 per fabbricati) a fronte di 2.507 beni¹⁷.

Ai beni ubicati sul territorio nazionale devono aggiungersi 344 beni che si trovano all'Estero, per un valore economico di 718 milioni.

Nel Lazio si trovano 1.020 beni non disponibili, per un valore totale di 844 milioni, in Sicilia (742 beni) per un valore di 617 milioni; mentre nel Veneto è ubicato il maggior numero di beni disponibili (1.990) per un valore di 344 milioni, seguito dal Lazio con 1.620 beni, peraltro di maggior valore complessivo, 674 milioni¹⁸. Complessivamente, la consistenza dei beni disponibili è di circa 3 miliardi.

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

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la facoltà

¹⁷ Fonte: Agenzia del Demanio.

¹⁸ Fonte: Agenzia del Demanio.

per l’Agenzia del Demanio¹⁹ di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli inquilini il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato).

Nel 2009 sono stati stipulati contratti di vendita per un valore complessivo di circa 112 milioni con un incremento rispetto al 2008 (61,4 milioni). Sono stati altresì trasferiti 3.200 alloggi costruiti ai sensi delle leggi speciali in materia di edilizia residenziale (di cui 3.060 trasferiti ai comuni).

Per quanto riguarda l’attività di conservazione, utilizzo e redditività degli edifici e di altri beni storico-artistici, nel 2009 l’Agenzia del Demanio ha realizzato 12 interventi per una spesa complessiva di 3,6 milioni, riferibili comunque ad interventi già avviati in anni precedenti.

5.3. I beni immobili del Ministero della difesa

Tra i beni immobili in uso al Ministero della difesa 1.780 comprensori sono classificati beni demaniali e 1.199 sono classificati al patrimonio indisponibile. Gli alloggi di servizio, che appartengono al demanio pubblico militare, comprendono 18.421 unità abitative.

Come è noto ai beni del demanio pubblico militare non è attribuito alcun valore mentre la valutazione dei beni del patrimonio indisponibile è di competenza dell’Agenzia del Demanio.

I beni demaniali una volta sdemanializzati sono trasferiti all’Agenzia del Demanio che ne cura la gestione. Dal 2007 sono stati adottati 51 decreti di sdemanializzazione e sono stati emessi tre provvedimenti di individuazione degli immobili non più necessari ai fini militari da trasferire all’Agenzia del Demanio.

I provvedimenti di cui sopra sono stati adottati ai sensi della legge finanziaria 2007 e di quella successiva per il 2008²⁰, che hanno previsto la dismissione di beni immobili del Ministero della difesa non più funzionali ai fini istituzionali demandando allo stesso Ministero l’individuazione dei beni da mantenere in uso, suscettibili di permuta con gli enti territoriali.

Sul punto si osserva, preliminarmente, che la valutazione degli effetti economici delle operazioni di permuta è resa difficoltosa dal mancato rispetto in taluni casi da parte dell’Amministrazione dell’art. 111 del regolamento di contabilità generale dello Stato, che dispone che nei decreti di approvazione dei contratti per i quali segua una variazione nel valore del patrimonio dello Stato, deve essere indicato l’aumento o la diminuzione corrispondente.

¹⁹ 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.

²⁰ Rispettivamente, legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 263 e legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 320.

I beni non più funzionali ai fini istituzionali rientrano nel patrimonio dello Stato e l'Agenzia del Demanio procede alla loro valorizzazione ovvero alla loro vendita.

Come già osservato nella relazione sul 2008, l'applicazione delle norme richiamate ha fatto conseguire risultati modesti ed è stata caratterizzata da incertezze e rettifiche. Anche con il provvedimento del mese di dicembre 2008 si è proceduto a rettificare il decreto del 2007, espungendo alcuni beni che hanno riacquisito l'originaria natura giuridica.

Il valore complessivo dei beni oggetto dei tre provvedimenti ricognitivi²¹ è di circa 2 miliardi.

Nel 2009 l'Agenzia del Demanio ha proceduto alla vendita dei beni immobili del Ministero della difesa ai sensi della legge finanziaria 2007 per un valore di circa 8 milioni.

Da ultimo, la legge finanziaria 2010 (art. 2, comma 27) ha previsto la costituzione di Difesa Servizi S.p.A., con la finalità anche di valorizzare e gestire il patrimonio immobiliare militare fatta eccezione per le attività di alienazione. Lo Statuto non risulta ancora approvato.

5.4. I risultati delle vendite di Patrimonio dello Stato S.p.A.

Nel 2009 sono stati ceduti immobili ad un prezzo di vendita complessivo di 15,4 milioni. A seguito di tali cessioni residuano 21 unità immobiliari, parte di 17 compendi in merito ai quali la Società ha comunicato uno scarso interesse commerciale.

Risulta un incremento dei crediti commerciali (3,2 milioni) da ricondurre a dilazioni dei pagamenti relativi alle cessioni di tre unità immobiliari. Le vendite concluse nell'ultimo biennio hanno comportato il dimezzamento degli introiti da locazione. Rimangono in gestione alla Società immobili, tra cui ex carceri per circa 4 milioni, per un valore di bilancio complessivo di 29,4 milioni.

5.5. Il demanio marittimo

A seguito del conferimento di funzioni sul demanio marittimo alle Regioni ed agli Enti locali, spetta a questi ultimi la determinazione e l'introito dei proventi (legge n. 296 del 2007 e successiva circolare dell'Agenzia del Demanio del marzo 2007). Competono invece all'Agenzia, sulla base della convenzione di servizio stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze, la cura e la tutela delle ragioni dominicali delle aree del demanio ed il controllo degli introiti dei canoni demaniali accertati e riscossi.

Complessivamente la superficie delle aree demaniali marittime è di circa 828 milioni di mq., come da tavola che segue:

²¹ Decreti del Ministero della difesa d'intesa con l'Agenzia del Demanio 27 febbraio 2007, del 25 luglio 2007 e del 23 dicembre 2008.

Regione	Superficie mq.	Superficie coperta mq.
Abruzzo	7.684.413	143.895
Basilicata	8.452.285	13.527
Calabria	57.347.091	677.955
Campania	18.403.214	648.588
Emilia Romagna	20.620.473	272.380
Friuli-Venezia Giulia	40.515.793	501.457
Lazio	14.722.684	545.501
Liguria	18.514.320	1.584.417
Marche	7.844.351	275.445
Molise	7.091.524	152.978
Puglia	48.713.176	423.248
Sardegna	141.317.990	367.199
Sicilia	63.060.442	888.423
Toscana	24.324.409	679.465
Veneto	349.520.885	560.053
Superficie totale	828.133.050	7.734.530

Fonte: dati del Sistema Informativo Demanio Marittimo S.I.D.

Con riguardo all'attività di gestione delle concessioni, la Corte²² ha sottolineato che gli introiti dello Stato derivanti dalle concessioni marittime sono stati sempre molto inferiori alle previsioni di bilancio e che tale divario è da ricondurre alle carenze gestionali che non consentono di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle leggi in materia ed ad una costante tendenza a sovrastimare le capacità e le possibilità di incasso. Carente è stata altresì la lotta contro l'inadempimento dell'obbligo di pagare i canoni e le conseguenti azioni coattive hanno dato esiti incerti e deludenti in termini di incassi.

Il decreto legislativo in materia di federalismo demaniale ha ora stabilito (art. 3, comma 1, lett. a) il trasferimento del demanio marittimo con le pertinenze alle Regioni. La Corte apprezza la scelta di non frazionare il demanio marittimo tra diversi livelli di governo nell'ambito di ciascuna realtà regionale, soluzione che, ove accolta, avrebbe potuto comportare l'attribuzione dei beni ad un livello di governo non pienamente adeguato a gestirli nel modo più efficiente e, di conseguenza, più produttivo.

5.6. Il Demanio aeroportuale

Nell'ambito delle indagini volte ad analizzare il corretto ed economico utilizzo del patrimonio pubblico, la Corte²³ ha esaminato la gestione dei sedimi aeroportuali di Roma Fiumicino e di Malpensa. Nel rinviare per un approfondimento degli esiti dell'indagine alla relativa deliberazione, si richiama l'attenzione su alcune criticità sottolineate dalla Corte e che riguardano in particolare le forme di affidamento delle concessioni, i canoni demaniali ed i loro aggiornamenti, gli investimenti infrastrutturali ed i rapporti intercorrenti tra i diversi settori della

²² Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 29-2008-G.

²³ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, adunanza del 25 maggio 2010, n. 14.

P.A. interconnessi nelle fasi della programmazione, amministrazione, gestione, controllo e vigilanza dei sistemi aeroportuali.

Con riguardo ai canoni demaniali, che costituiscono una fonte di finanziamento dell'ENAC, si sottolinea che la disciplina è stata oggetto di diverse modifiche. Negli anni 1999/2000 il canone era determinato in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo delle entrate per l'ENAC derivanti dai diritti per l'uso degli aeroporti. Questa misura è stata prorogata anche per gli anni 2001/2002, mentre per il 2003 è stata fissata secondo convenzioni internazionali, stabilendo una proporzione diretta tra canoni ed unità di traffico gestita. Questa metodologia è stata modificata nel corso del 2006, con la riduzione del 75 per cento dei canoni demaniali motivando tale intervento con la necessità di incrementare la competitività del sistema del trasporto aereo nazionale.

Con riferimento alle entrate per il pagamento delle concessioni, l'indagine ha posto in risalto la mancanza di attenzione delle diverse Amministrazioni competenti in materia di entrate nella gestione di questi particolari introiti. Sul relativo capitolo del bilancio dello Stato, infatti, non sono state iscritte né le previsioni iniziali né quelle definitive; è possibile solo rilevare i dati del riscosso, il cui ammontare per il biennio 2007/2008 risulta nettamente inferiore a quanto previsto dalla legge finanziaria 2007. Ritardi sono stati altresì evidenziati dall'indagine in parola nella realizzazione degli investimenti aeroportuali programmati.

Inoltre, si è accertato che, sebbene tali aeroporti rientrino tra i beni appartenenti al Demanio Pubblico dello Stato – ramo Aeronautico e siano ricompresi nell'ambito della classificazione europea dei conti di cui al SEC'95, gli stessi non risultano essere stati mai assunti nella consistenza patrimoniale dello Stato con iscrizione nelle relative schede, con la conseguenza che non sono registrati gli incrementi di valore a seguito di opere di miglioria e di manutenzione effettuati con fondi statali.

Tale situazione, oltre a vanificare il ruolo svolto dall'Agenzia del Demanio, cui è affidato il compito di amministrare i beni immobili dello Stato razionalizzandone e valorizzandone l'uso, anche attraverso la loro gestione economica, incide negativamente sulla stessa significatività dei dati iscritti nel conto generale del patrimonio dello Stato, limitandone, tra l'altro, la possibilità di confronto con quelli riportati nei conti dei restanti Paesi europei che hanno adottato la predetta classificazione.

5.7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

La materia della gestione e della vendita dei beni confiscati alla mafia è stata oggetto nell'anno in esame di diversi interventi normativi. In particolare, la legge n. 94 del 2009²⁴ ha

²⁴ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

rivisto il sistema di gestione e di assegnazione degli immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, a partire dal momento della stima dei beni che deve essere prioritariamente desunta dagli atti giudiziari, salva la facoltà dei prefetti di richiederla alle filiali dell'Agencia del Demanio. Si tratta di disposizioni che vogliono accelerare i tempi di utilizzazione dei beni²⁵.

Al 31 dicembre 2009 i beni immobili definitivamente confiscati sono 9.198, di cui 478 confiscati nel 2009. Complessivamente sono stati destinati a finalità pubblicistiche 5.726 beni, mentre 376 sono usciti dalla gestione senza una formale destinazione per cause varie come le revoche della confisca, esecuzioni immobiliari ecc..

Gli immobili ancora da destinare sono 3.096; l'8 per cento in quanto il procedimento è sospeso *ex lege* per la pendenza di un sequestro penale, il 69 per cento poiché la procedura di destinazione è sospesa per ostacoli quali gravami ipotecari, pendenza di azioni giudiziarie ecc..

Proprio i gravami ipotecari sono i maggiori ostacoli al riutilizzo dei beni.

La Sicilia, pur avendo ridotto il proprio *stock* di circa il 7 per cento rispetto al 2008, continua ad essere la regione in cui si è concentrato il numero maggiore di beni da destinare (il 65 per cento del totale).

Il totale dei beni immobili confiscati mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato, per un valore complessivo di oltre 186 milioni, sono 816, di cui 627 per finalità di ordine pubblico (Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza ecc); 71 per finalità di protezione civile; 19 per finalità di giustizia, 36 per usi governativi e 63 per finalità produttive. Sono stati trasferiti 4.900 beni, di cui 3.720 destinati a finalità sociali e 1.190 a finalità istituzionali, per un valore complessivo di 615 milioni²⁶.

Al 31 dicembre 2009, complessivamente è stato consegnato agli enti assegnatari l'87 per cento dei beni destinati (602 nel 2009). Alla medesima data risultano confiscate 1.223 aziende, di cui 79 nel 2009. Il picco più alto è stato registrato negli anni 2007/2008, mentre nell'esercizio in esame si è registrato un rallentamento delle procedure di prevenzione patrimoniale penale. Il 71 per cento delle aziende confiscate è concentrato in Sicilia, Campania e Lombardia, e sono costituite per il 69 per cento da società a responsabilità limitata e da imprese individuali.

Da ultimo si segnala che il DL n. 4 del 2010²⁷ ha istituito l'Agencia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

²⁵ L'Agencia procede alla richiesta di manifestazione di interesse, senza che siano necessari i pareri del prefetto e del Comune per la formulazione della proposta di destinazione. Le filiali dell'Agencia del Demanio devono, entro 90 giorni dalla comunicazione dell'avvenuta confisca, procedere alla formulazione di una proposta di destinazione. Il decreto di destinazione è del prefetto e non più dell'Agencia, e deve essere emanato entro 90 giorni dalla proposta di destinazione (entro 180 giorni per le operazioni particolarmente complesse).

²⁶ Degli immobili trasferiti agli enti locali per finalità sociali, 852 sono stati destinati per attività sociali, 994 a sede di associazioni, 119 per la realizzazione di progetti speciali.

²⁷ Decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 2010, n. 50.

L'Agenzia, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia organizzativa e contabile, è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno. All'Agenzia sono affidati il monitoraggio dell'avanzamento dell'intero procedimento di sequestro e confisca dei beni e l'amministrazione dei beni medesimi nel periodo che precede l'assegnazione. I rapporti tra l'Agenzia in parola e l'Agenzia del Demanio dovranno essere curati da apposita convenzione. Inoltre, per garantire un miglior coordinamento tra le due Agenzie, partecipa al consiglio direttivo il direttore del "Demanio" (o un suo delegato).

5.8. Fondo Edifici di Culto e Riserva Fondo Lire UNRRA

Una particolare attenzione richiede la problematica relativa alla mancata indicazione nel Conto generale del patrimonio dello Stato dei beni immobili del Fondo Edifici di Culto (FEC)²⁸ e della Riserva Fondo Lire UNRRA (*United Nations Relief And Rehabilitations Administrations*)²⁹.

Si tratta di due particolari gestioni con diversi beni immobili. Il Fondo Edifici di Culto ha un patrimonio immobiliare costituito da oltre settecento chiese di grande interesse storico-artistico distribuite su tutto il territorio nazionale, da opere d'arte custodite nelle chiese medesime, da beni immobili produttivi di rendite (quali appartamenti, caserme e cascine), da alcuni complessi forestali (di Tarvisio - UD, di Quarto Santa Chiara - CH, di Monreale e di Giardinello - PA) e da altri beni mobili.

Anche il patrimonio immobiliare della Riserva Fondo Lire UNRRA è costituito da diversi beni immobili, anche dati in locazione ad Amministrazioni pubbliche ed Enti pubblici o a privati sulla base di canoni stabiliti dai competenti organi tecnici. Le rendite finanziarie ed i proventi delle vendite sono utilizzati per le spese di ordinaria e straordinaria manutenzione degli immobili, se a carico della Riserva stessa³⁰.

Il Consiglio di Stato si è espresso con riguardo al FEC con un primo parere del 1989 riconoscendo al Fondo la qualifica di ente-organo dello Stato; successivamente (parere n. 4 del

²⁸ Il FEC è ente dotato di personalità giuridica; è amministrato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, - Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto, che dispone la manutenzione e la conservazione del patrimonio, sia per quanto riguarda le chiese sia per quanto attiene a tutti gli altri beni, con le risorse allocate nel bilancio del Fondo.

²⁹ Il Fondo Lire UNRRA fu costituito in attuazione dell'accordo (8 marzo 1945) sottoscritto dal Governo italiano e dall'Amministrazione delle nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione, cui fecero seguito un accordo supplementare approvato con decreto luogotenenziale del 1° febbraio 1946, n. 21 ed un accordo del 12 novembre 1947, reso esecutivo con d.lgs. Del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1948, n. 1019. L'ultimo accordo istituì la "Riserva" del Fondo Lire, vincolandone la destinazione a scopi assistenziali e di riabilitazione, individuando nell'Amministrazione per gli Aiuti internazionali l'organo governativo direttamente responsabile per l'esecuzione di quanto disposto dall'accordo stesso. Successivamente l'Amministrazione per gli Aiuti internazionali su assorbita dall'Amministrazione per le Attività assistenziali italiane e internazionali (A.A.I.I.) e, con legge n. 1349 del 1962 trasferita al Ministero dell'interno.

³⁰ In tal senso, il d.P.C.M. 20 ottobre 1994, n. 755, Regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio.

2004), nel confermare tale avviso, ha richiamato la specialità della normativa che disciplina il Fondo ed i beni di sua proprietà rispetto alle norme generali concernenti il demanio ed il patrimonio dello Stato. Tale specialità, motivata dall'origine storica del Fondo e dall'essere la sua disciplina iscritta nel quadro dei rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede, giustificerebbe le ragioni per mantenere distinti dalla generalità dei beni demaniali e patrimoniali i beni di cui è titolare il Fondo medesimo.

Con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare della Riserva Fondo Lire UNRRA, il Consiglio di Stato (parere n. 7322 del 2006), considerata l'origine della Riserva medesima (accordo tra Governo italiano ed Amministrazione delle Nazioni Unite per l'Assistenza e la Riabilitazione) e la normativa statale sopravvenuta, ha ritenuto che l'amministrazione e la gestione dei beni immobili competono al Ministero dell'interno, senza peraltro affrontare la problematica del rapporto con le norme in materia di beni demaniali e patrimoniali.

Ciò premesso, anche alla luce degli ultimi interventi del legislatore (legge finanziaria 2010) volti ad assicurare una chiara ricostruzione del patrimonio pubblico e la sua valorizzazione, appare opportuna una adeguata riflessione sull'applicazione anche a questi beni delle norme generali in materia di demanio e patrimonio dello Stato. L'estensione o meno anche a queste gestioni della disposizione di cui all'art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010, potrà offrire una prima occasione per un approfondimento della problematica in parola.

6. Federalismo demaniale

Con il decreto legislativo n. 85 del 2010³¹ è stato avviato nel concreto il procedimento di federalismo demaniale di cui alla legge n. 42 del 2009³², disciplinando le modalità di costituzione del patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni attraverso il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato.

Come già osservato dalla Corte, la corretta valorizzazione delle componenti attive del patrimonio è garanzia ai fini di un'attribuzione equilibrata dei beni ai diversi livelli di governo.

L'attuazione del federalismo demaniale presuppone, pertanto, un censimento completo dei beni immobili per l'individuazione di quelli oggetto di trasferimento. In tale ambito si pone la più volte richiamata disposizione della Finanziaria 2010 che ha il fine, tra gli altri, di realizzare il Conto del patrimonio dello Stato, quale strumento conoscitivo per una migliore gestione del complesso patrimonio pubblico.

³¹ Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

³² Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

Tra le disposizioni di rilievo del d.lgs. n. 85, si ricorda il comma 2, dell'art. 2 che impone, a garanzia del corretto utilizzo del patrimonio, agli enti locali in stato di dissesto finanziario, fino a quando perdura tale situazione, di non alienare i beni ad essi attribuiti, che potranno essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale. Si evita pertanto che gli enti che non abbiano le risorse sufficienti per garantire una corretta gestione e tutela dei beni attribuiti possano utilizzare i proventi derivanti dai processi di dismissione per coprire disavanzi finanziari piuttosto che per assicurare la valorizzazione del proprio patrimonio. Questo punto era stato oggetto di raccomandazione da parte della Corte in sede di audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il principio della valorizzazione dei beni che caratterizza il decreto è volto a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, attraverso forme dirette di amministrazione, con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

I beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso secondo, in particolare, i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e di capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi.

Sono esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto. Vengono invece trasferiti i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali, ed idrico con le relative pertinenze, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale diversi da quelli di interesse nazionale e le miniere.

Di particolare importanza è la previsione dell'art. 6 che consente per la valorizzazione del patrimonio immobiliare anche il conferimento dei beni trasferiti in fondi comuni di investimento immobiliare. La norma approvata richiede che il conferimento sia effettuato per un valore la cui congruità deve essere attestata dall'Agenzia del Demanio o dall'Agenzia del Territorio.

Anche questo aspetto era stato sottolineato dalla Corte che aveva richiamato l'attenzione della Commissione parlamentare sulla necessità che al momento del trasferimento dei beni il valore degli stessi fosse fissato superando il criterio dei valori storici, bensì successivamente all'aggiornamento ai valori di mercato. Ciò anche al fine di evitare i rischi di distorsione nella gestione dei fondi connessi alla possibile sottovalutazione del valore reale dei beni trasferiti.

Si, conferma, inoltre, quanto già espresso circa la necessità, in via generale, che la ricostruzione del valore di mercato dei beni e della rilevazione dei costi di manutenzione sovrintenda a tutto il processo di federalismo demaniale per una ricostruzione complessiva del rilievo finanziario dei trasferimenti anche in considerazione della non omogenea distribuzione dei beni sul territorio nazionale.

Anche in questa sede è particolare il percorso previsto per i beni immobili in uso al Ministero della difesa. Si dispone infatti che, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, i beni da trasferire siano individuati su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata. Sono esclusi tuttavia da possibili trasferimenti gli immobili utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, quelli oggetto delle procedure di cui all'articolo 14bis del DL n. 112 del 2008 e di cui all'articolo 2, comma 628, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) e quelli funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle funzioni di difesa, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente.

Capitolo VII

L'ordinamento contabile

- 1. Premessa**
- 2. La manovra per il 2010: struttura della legge finanziaria e del bilancio. Problematiche rilevanti**
- 3. La riforma della contabilità e della finanza pubblica**
- 4. Conclusioni**

1. Premessa

Si è compiuto alla fine del 2009 il lungo percorso che ha portato alla riforma della legge di contabilità e della finanza pubblica.

Sull'impianto della riforma la Corte ha avuto modo di esprimere le proprie valutazioni in occasione di due audizioni rispettivamente tenute presso il Senato della Repubblica e presso la Camera dei deputati.

E' questa la sede, a riforma varata, per alcune considerazioni complessive, che tengono conto delle modifiche ed integrazioni apportate al testo originario durante l'approfondita discussione parlamentare.

Contrariamente a quanto avvenuto con la legge n. 468 del 1978, la legge di riforma ora approvata è solo in parte attuata con disposizioni di immediata efficacia che, in qualche modo, si limitano a recepire, razionalizzandole, le innovazioni introdotte nel corso dell'ultimo ventennio.

La carica innovativa della legge è affidata, infatti, anche alla prevista adozione di una serie di decreti delegati (adeguamento dei sistemi contabili; procedure di spesa riguardanti i finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche; completamento della riforma; passaggio al bilancio di sola cassa; riforma dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e dei controlli interni; testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e

di tesoreria), che nel corso di quattro anni dovrebbero incidere sull'effettivo assetto della contabilità e della finanza pubblica.

Si tratta, con tutta evidenza, di una riforma *in progress*, che va attentamente monitorata per evitare il ripetersi di dilazioni e ostacoli sperimentati nell'attuazione dei precedenti interventi di riforma.

1.1. L'essenza della manovra per il 2010 e per il triennio 2010-2012, come nel precedente esercizio, è stata anticipata con provvedimento d'urgenza collegato, seguito dai consueti disegni di legge finanziaria e di bilancio, varati dalle Camere entro l'anno.

La sessione di bilancio, pertanto, si è concentrata sull'esame di una finanziaria "snella" e di un bilancio a legislazione vigente, che ha confermato gli strumenti di flessibilità e le innovazioni introdotte, a normativa contabile sostanzialmente invariata, a decorrere dal disegno di legge di bilancio per il 2008 e il triennio 2008-2010.

Tali innovazioni, volte ad assicurare, a regime, un miglioramento nel governo della finanza pubblica e nella misurazione dei risultati, hanno indotto la Corte, a partire dal consuntivo 2007, ad una nuova impostazione della relazione annuale al Parlamento, orientata verso una valutazione delle politiche pubbliche relative ad aree omogenee di missioni e programmi del bilancio.

L'impostazione, sostanzialmente confermata nello scorso anno, viene affinata nella presente relazione mediante più puntuali raccordi con i Ministeri, in guisa da consentire immediati collegamenti con le nuove aggregazioni funzionali.

1.2. La nuova classificazione funzionale del bilancio, concentrando l'attenzione su finalità e risultati dell'azione amministrativa, valorizza il ruolo del rendiconto come sede di valutazione delle politiche pubbliche, lungo linee sostenute dalla Corte sin dalla prima applicazione della legge n. 94 del 1997, riprese anche dall'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Nello stesso tempo, il consolidamento dell'esperienza di "asciugamento" delle più recenti leggi finanziarie ha posto le premesse per i fondamenti della nuova legge di stabilità.

La riforma, varata quasi contestualmente alla chiusura della sessione di bilancio, modifica in profondità la strumentazione di governo della finanza pubblica in materia di contabilità e programmazione, tracciando un compiuto sistema che interessa tutti i livelli istituzionali, mirante al loro coordinamento in funzione di obiettivi condivisi, nell'ambito dei nuovi assetti connessi con il processo di attuazione del federalismo fiscale.

Si presenta ora l'opportunità di un insieme di regole, procedure e strumenti più idonei ad assicurare conti pubblici in equilibrio, favorendo interventi di stabilizzazione e più efficiente

allocazione delle risorse pubbliche. Particolare attenzione va dedicata, pertanto, ai provvedimenti attuativi e, soprattutto, alla concreta applicazione amministrativa della riforma.

1.3. In tale contesto evolutivo, emergono le problematiche del necessario coordinamento con il federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e con le nuove regole del lavoro nella pubblica amministrazione (legge n. 15 del 2009), la cui effettiva introduzione deve avvenire in situazione di reciproca compatibilità con la nuova disciplina contabile e programmatica.

Il previsto abbandono del vincolo della competenza giuridica a favore della sola cassa individua un passaggio delicato, che comporta la ridefinizione di procedure per l'intera macchina amministrativa. Occorre, al riguardo, l'adozione di adeguati strumenti per assicurare nel medio periodo la sostenibilità degli oneri.

Dal punto di vista dell'armonizzazione dei sistemi contabili, la transizione darà luogo in tutte le amministrazioni a complessi adeguamenti nei processi di programmazione e nell'organizzazione, con conseguenze rilevanti anche in materia di responsabilità dirigenziale. Appare indispensabile utilizzare nel modo più proficuo il periodo biennale di sperimentazione disposto dalla legge, limitando al massimo le problematiche gestionali connesse con il cambiamento delle regole.

Va, tuttavia, ribadito che l'ottimale valenza del bilancio come strumento di governo sarà pienamente realizzata quando saranno poste le condizioni per l'adozione di una contabilità improntata al criterio della competenza economica sulla base dei regolamenti comunitari, la sola in grado di assicurare sana gestione della finanza pubblica e immediata verifica di compatibilità con i vincoli europei.

Il bilancio di cassa si pone, così, come tappa intermedia per il passaggio alla contabilità economica, le cui elaborazioni di base sono affiancate dalla riforma, a titolo informativo, a quelle finanziarie. Non diversamente da quanto avviene da tempo nel settore privato, la contabilità economica consentirà la valutazione diretta degli effetti della spesa con riferimento ai risultati concretamente ottenuti, tenendo conto delle specificità del comparto pubblico.

1.4. L'assetto degli strumenti e delle procedure può ripercuotersi sul concreto atteggiarsi della democrazia del bilancio, incidendo sulla dinamica dei rapporti tra Governo, Parlamento, Autonomie territoriali e Unione europea.

La convinta attuazione del disegno riformatore appare l'unica strada per conseguire il risanamento dei conti pubblici attraverso la riqualificazione della spesa all'insegna dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nel contesto di riferimento