

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANFRANCO CONTE

**La seduta comincia alle 13,30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, sulle tematiche relative alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4149 Comaroli.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, sulle tematiche relative alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4149 Comaroli.

Sono presenti per l'Agenzia del demanio, oltre al direttore, dottor Stefano Scalera, l'avvocato Stefano Mantella, responsabile della struttura strategie, progetti di sviluppo e attuazione del federalismo, la dottoressa Alessandra Manente Comunale, responsabile delle relazioni istituzionali, e la dottoressa Paola Cambria, responsabile della comunicazione.

Do la parola al direttore Scalera per lo svolgimento della relazione.

STEFANO SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Ringrazio il presidente e gli onorevoli componenti della Commissione.

L'audizione odierna mi consentirà di relazionare sul patrimonio immobiliare statale, alla luce dell'aggiornamento che abbiamo effettuato per l'occasione.

Ricordo, innanzitutto, che il predetto patrimonio, affidato alla gestione dell'Agenzia del demanio, è stato acquisito in epoche diverse. In parte, esso si caratterizza per essere sottoposto a una serie di vincoli storico-artistici. Inoltre, molti immobili sono stati costruiti per altre destinazioni e, in seguito, sono stati adattati a funzioni direzionali.

Come è stato già detto in altra circostanza, risultava, al 31 dicembre 2011, un totale di usi governativi, relativamente a immobili di proprietà dello Stato, pari a 11.849 occupazioni. Nel calcolo delle occupazioni, il singolo immobile viene considerato come se fosse un condominio abitato dalle varie amministrazioni. La superficie lorda utilizzata al 31 dicembre 2011 era di oltre 58 milioni di metri quadri.

Come ho anticipato, i dati sono stati aggiornati per l'audizione, e risultano sensibilmente modificati. Ciò si deve al fatto che è stata avviata, a gennaio 2012, un'azione di sensibilizzazione nei confronti di tutte le amministrazioni, affinché fosse completata la raccolta delle informazioni. Avevo già avuto modo di portare all'attenzione della Commissione questa importante iniziativa quando ero al Ministero dell'economia e delle finanze. Una volta nominato direttore dell'Agenzia del demanio, ho dato avvio all'aggiornamento dei dati, sulla base delle comunicazioni pervenute attraverso un apposito sistema

di raccolta via *web*, il « Portale PA », accessibile a tutte le amministrazioni.

L'attività di aggiornamento è tuttora in corso e, quindi, i dati cambieranno ulteriormente. Per il momento, dobbiamo aggiornare a 12.800 le occupazioni e a oltre 62 milioni di metri quadrati la superficie lorda utilizzata.

Il mio impegno è presentare un rapporto quadrimestrale, che indichi anche quali amministrazioni abbiano provveduto a comunicare le informazioni richieste.

Abbiamo aggiornato anche il numero delle locazioni passive. Al 31 dicembre 2011, risultavano essere 10.108. Grazie all'opera di censimento che stiamo conducendo, siamo arrivati a schedare 11.002 locazioni passive. Anche in questo caso, non si tratta di occupazioni di interi immobili, perché nell'ambito dello stesso edificio possono essere ospitate più amministrazioni. Per quanto riguarda le locazioni passive e gli usi governativi, cerchiamo di mettere insieme più amministrazioni, al fine di razionalizzare gli spazi. La spesa annualmente sostenuta per locazioni passive, comprensiva di IVA, è di oltre 1.215.000.000 di euro (si tratta di un dato di cassa).

Sotto il profilo della razionalizzazione, sono già operativi diciassette piani nazionali. Inoltre, altri due piani di razionalizzazione sono in corso di definizione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministero dello sviluppo economico.

Ciascun piano nazionale prevede il compimento di una serie di attività, quali il rilascio di immobili in locazione passiva, l'occupazione di nuovi immobili, la ristrutturazione di immobili in uso governativo, per un totale di 319 operazioni immobiliari. Gli interventi sono, quindi, numerosi.

Com'è noto alla Commissione, l'attività di razionalizzazione ha prodotto, al 31 dicembre 2011, un risparmio strutturale di 13 milioni di euro, derivante dall'abbattimento delle locazioni passive. I piani in corso di attuazione genereranno ulteriori 32 milioni di euro di risparmi entro il 2015.

Non sono compresi nei diciassette cui ho fatto riferimento altri piani di razionalizza-

zione, i quali richiedono interventi di rifunzionalizzazione degli immobili in uso governativo che non è possibile effettuare, perché mancano le necessarie disponibilità economiche. Questi piani produrrebbero un risparmio ulteriore di 11 milioni di euro, per un totale di 56 milioni di euro.

Per quanto riguarda la proposta di legge n. 4149, a prima firma dell'onorevole Comaroli, ho ritenuto utile verificare come ci si è comportati in Europa. Il quadro non è omogeneo, ma emergono alcuni punti fermi, che incoraggerebbero l'approvazione della proposta di legge.

Quasi tutti i Paesi europei hanno centralizzato in un unico organismo le professionalità per la gestione dei grandi patrimoni.

Un secondo elemento che ci accomuna agli altri Paesi europei consiste nel fatto che i grandi patrimoni presentano una bassa standardizzazione. In Francia, ad esempio, ma anche in altri Paesi, come la Gran Bretagna, sono presenti numerosi immobili storici che necessitano di una forte standardizzazione, attraverso la ristrutturazione o la rifunzionalizzazione, per essere utilizzati come uffici moderni.

C'è un terzo elemento importante. Per gli usi governativi degli immobili di proprietà, alcuni Paesi, tra cui il nostro, non chiedono alcun corrispettivo all'amministrazione occupante. Altri Paesi calcolano un compenso figurativo, e altri ancora richiedono, invece, un affitto effettivo, imponendo oneri reali all'amministrazione locataria per l'utilizzo del bene.

In Francia e in Gran Bretagna, due grandi Paesi europei che hanno un'organizzazione territoriale simile a quella dello Stato italiano, è stato innalzato il livello di responsabilità delle amministrazioni, attraverso un forte *commitment* politico-istituzionale. In Francia, ciò si è tradotto in legge; in Gran Bretagna, Stato di *common law*, in una circolare del Primo Ministro. In entrambi i casi, la strada scelta è analoga a quella tracciata dalla proposta di legge all'esame della Commissione.

Ad avviso dell'Agenzia, la proposta va nella direzione giusta, proprio perché innalza il livello di responsabilità delle am-

ministrazioni, e chiarisce quale direzione queste debbano seguire nell'elaborare i piani di razionalizzazione.

Tuttavia, più che a parametri prescrittivi, sui quali la proposta di legge sembra essere impostata, saremmo favorevoli a parametri-obiettivo verso cui tendere. Infatti, gli edifici hanno diverse caratteristiche. A quelli storici, ad esempio, normalmente non si applicano gli standard, in ragione della loro struttura e dei vincoli storico-artistici. È importante, quindi, che le amministrazioni abbiano come riferimento alcuni parametri-obiettivo, un *benchmark* a cui tendere. Nel caso in cui il *benchmark* non sia raggiunto, si procederà a verificare le giustificazioni di carattere tecnico, in base all'attività svolta.

È evidente che una standardizzazione si può attuare prevalentemente negli uffici, mentre risulta molto più difficile nei luoghi in cui vengono svolte anche attività operative. Mi riferisco, ad esempio, alle caserme, dove è necessaria una cella di sicurezza che richiede standard particolari.

La proposta potrebbe essere rafforzata mediante la previsione di un *range*, individuando la direzione che l'amministrazione deve seguire e incaricando un organo tecnico — ringrazio i firmatari della proposta di legge per avere indicato l'Agenzia del demanio — sia di supportare questi processi, sia di verificare, con i poteri ispettivi che la norma gli affida, se davvero non si possa procedere a una nuova funzionalizzazione dell'immobile.

A conforto dell'idea del parametro-obiettivo, in luogo del riferimento obbligatorio, bisogna considerare che, molto spesso, gli interventi strutturali da effettuare all'interno di un edificio sono talmente rilevanti, in termini di investimento, da non consentire un rientro economico prima di quindici o venti anni. In questi casi, bisognerebbe utilizzare uno strumento diverso, quale, ad esempio, la permuta, cioè lo scambio di un immobile storico con un immobile più funzionale e meno costoso dal punto di vista gestionale.

L'indicazione di parametri-obiettivo sarebbe fondamentale per mostrare all'amministrazione un punto di arrivo, e per

consentire all'Agenzia del demanio, qualora fosse confermata la previsione contenuta nella proposta di legge, di verificare caso per caso se gli scostamenti siano giustificati oppure no.

C'è un altro elemento che credo debba essere valutato: l'introduzione di un incentivo per le amministrazioni. Secondo l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, il mancato rispetto del piano di razionalizzazione comporta la segnalazione alla Corte dei conti. Tale scelta è sicuramente valida, ma occorrerebbe pensare anche a un sistema di incentivazione, rientrando in un progetto volto a favorire il benessere organizzativo delle amministrazioni. Tale concetto si può declinare in vari modi, ma lo scopo fondamentale è quello di indurre le amministrazioni a focalizzarsi su progetti di razionalizzazione che abbiano un ritorno economico-finanziario nel breve periodo.

Come ho detto in precedenza, si può razionalizzare spendendo molto e attuando investimenti ultradecennali, oppure si può optare per una razionalizzazione che abbia un ritorno nel breve periodo (che sarà comunque di anni, non di giorni o settimane). Tuttavia, affinché le amministrazioni elaborino piani di razionalizzazione efficaci nel breve-medio periodo, serve un sistema di incentivazioni che le aiuti a concentrarsi su azioni immediate, piuttosto che su azioni complesse da sviluppare nel lungo periodo.

Parte delle risorse risparmiate potrebbe essere destinata a questo progetto, che io definisco di benessere organizzativo perché ogni singola amministrazione potrebbe declinarlo in base alle proprie esigenze.

Credo che questa attività possa fungere da *benchmark* per le amministrazioni locali, perché il modello che proponiamo potrebbe essere adottato anche in sede locale.

Nel ribadire il giudizio estremamente positivo sulla proposta di legge a prima firma dell'onorevole Comaroli, suggerirei, quindi, due integrazioni: da un lato, l'introduzione di parametri-obiettivo, accompagnata dalla previsione di un organo tecnico, che già la proposta individua, per giudicare, caso per caso, le effettive esi-

genze delle amministrazioni; dall'altro, la costruzione di un sistema vero di incentivi, affinché le amministrazioni elaborino piani implementabili nel breve periodo, ossia nel giro di un paio d'anni.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Scalera e do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Ringrazio il dottor Scalera sia per la relazione svolta, sia per il sostegno che ha voluto esprimere alla proposta di legge di cui sono prima firmataria.

Dottor Scalera, lei ritiene più opportuno che il rispetto dei parametri sia un obiettivo, non un obbligo. Il mio dubbio è che alcune amministrazioni tentennino, per così dire, come hanno fatto, del resto, quando si trattava di comunicare i dati relativi agli immobili (pena la segnalazione alla Corte dei Conti; peraltro, la stessa Corte dei conti ha tardato a inviare le proprie comunicazioni).

Forse, si potrebbe trovare un altro sistema. Ad esempio, le amministrazioni potrebbero chiedere di essere esentate dall'applicazione dei parametri stabiliti, indicandone le ragioni. Insomma, io invertirei i termini della questione. Vorrei conoscere la sua opinione in proposito.

L'altra sua proposta, dottor Scalera, è di mantenere a livello dell'amministrazione i risparmi ottenuti. Sono assolutamente favorevole, soprattutto se la disciplina fosse estesa alle regioni e alle amministrazioni locali. In un periodo in cui le risorse non sono molte, prevedere che i risparmi realizzati con la razionalizzazione restino a disposizione delle amministrazioni può rappresentare, per queste, un notevole incentivo.

STEFANO SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. La proposta di legge prevede che le amministrazioni, nella determinazione dei fabbisogni di spazio allocativo, applichino i parametri indicati « di norma ». Dal nostro punto di vista, ciò potrebbe determinare una non completa applicazione.

Va nella direzione da noi auspicata la sua proposta di giustificare la deviazione rispetto ai parametri, che rappresentino un *range*, con la vigilanza di un organo tecnico. Si tratta, forse, di un modo più efficace per raggiungere lo stesso obiettivo.

La fissazione di parametri rigidi può rendere facile addurre la giustificazione dei costi elevati e della mancanza di risorse. Così tutto si bloccherebbe; per questo è importante l'incentivazione. Potendone avere un ritorno, l'amministrazione cercherebbe di elaborare soluzioni in grado di produrre il massimo risparmio, per aggiudicarsi un incentivo più alto. Una quota dei risparmi va destinata al bilancio dello Stato, ma un'altra quota potrebbe incentivare le amministrazioni a formulare piani di razionalizzazione efficaci non soltanto sulla carta.

Concordo, quindi, con l'inversione da lei prospettata, onorevole Comaroli.

SANTO DOMENICO VERSACE. Sono d'accordo con la collega sul fatto che, quando si parla di pubblica amministrazione e di enti locali, le norme devono essere severe e obbligatorie. Sappiamo esattamente in quale modo la burocrazia amministri ogni cosa.

Gestire bene deve essere un obbligo stringente per tutti. Non è possibile continuare ad amministrare tutto ciò che è pubblico in maniera indecente e, in molti casi, a vantaggio di pochi. Non deve essere offerta alcuna possibilità di puntare a obiettivi. Tutto deve essere reso obbligatorio e stringente, dal momento che i fatti ci insegnano come tuttora cosa pubblica sia gestita in modo pessimo.

STEFANO SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Colgo lo spunto offertomi dall'onorevole Versace per sottolineare un aspetto che mi era sfuggito.

Stiamo predisponendo un sistema informativo sui costi di gestione degli immobili. Poiché non è prevista da alcuna norma, l'adozione di un sistema gestionale che registri tutti i costi degli immobili potrebbe costituire materia per perfezionare ulteriormente la proposta di legge.

I dati sui risparmi che ho fornito nella relazione si riferiscono solo agli affitti che non paghiamo più. Per ogni metro quadrato in meno che utilizziamo, otteniamo un risparmio di spesa molto forte. La stima è intorno ai 45 euro a metro quadrato, considerando, oltre al canone di locazione, i costi per la pulizia, il riscaldamento, la guardiania, l'aria condizionata e via dicendo.

È un'iniziativa molto importante quella che stiamo intraprendendo. La divulgheremo anche attraverso giornate informative, affinché le amministrazioni sappiano quali sono i dati utili. Ogni immobile deve avere la propria contabilità: si deve sapere quanto si spende per le telefonate, per il riscaldamento e per tutto il resto, in modo tale che, facendo un confronto tra le varie amministrazioni, sia possibile identificare, ed eventualmente copiare, le migliori gestioni.

**PRESIDENTE.** Dottor Scalera, avendo riguardo alle scadenze stabilite dalla normativa vigente, mi piacerebbe sapere quale sia il tasso di adempimento degli obblighi previsti dalla legge da parte delle amministrazioni.

Se non ricordo male, a febbraio, erano state censite meno di 8.000 occupazioni in immobili di proprietà dello Stato, che oggi sono diventate 12.800. È evidente, quindi, che sono pervenute ulteriori comunicazioni. Mi interessa sapere, però, quante amministrazioni non abbiano ancora completamente adempiuto l'obbligo di comunicazione. Il tasso di adempimento degli enti locali era obiettivamente molto basso, a differenza di quello relativo alle amministrazioni statali.

Per quanto riguarda le locazioni passive in scadenza nel periodo 2011-2015, mi sembra che il numero fosse piuttosto elevato. In proposito, vorrei sapere quali iniziative siano state intraprese in relazione ai nuovi contratti e all'esigenza di ridurre le locazioni. I contratti in scadenza erano 1.016 nel 2011, 831 nel 2012, 683 nel 2013 e via dicendo.

L'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 imponeva a tutte le amministrazioni pubbliche di trasmettere al

Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco identificativo degli immobili di proprietà dello Stato, o dei medesimi soggetti pubblici, utilizzati o detenuti. Cosa è stato fatto? Su una spesa complessiva di 1.215.000.000 euro, prevedere un risparmio di 50 milioni di euro, il 4 per cento circa, da qui al 2015, mi sembra obiettivamente un po' poco rispetto agli obiettivi e alle necessità.

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agazia del demanio.** Nell'ultimo trimestre, i piani di razionalizzazione sono aumentati di numero: c'è stato un ritorno di fiamma, per così dire.

Le amministrazioni rispettano le scadenze. Infatti, esse comunicano entro il 31 gennaio di ogni anno la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo. Il problema è che manca un obiettivo: per questo è necessaria una legge. La previsione triennale è elaborata come se si trattasse di mantenere l'esistente. Non c'è un obiettivo da raggiungere in termini di riduzione dei metri quadrati. Questo spiega perché i risparmi siano così bassi rispetto alla spesa.

C'è da dire, peraltro, che una parte dei costi è incompressibile. In particolare, l'Agazia del demanio non ha modo, per ora, di incidere sulle situazioni che dipendono dalle articolazioni periferiche delle singole amministrazioni. L'amministrazione centrale, normalmente, ci comunica i dati, ma ciò che conta è la loro qualità. Gli aggiornamenti cui stiamo procedendo mirano a verificare, appunto, la qualità dei dati. Eseguiamo più di mille ispezioni l'anno per riscontrare i dati che appaiono incongrui e per richiederne, eventualmente, l'aggiornamento. Questa è l'attività che fa lievitare le cifre.

L'unico dato che rimane più o meno stabile, in quanto di cassa, è quello 1.215.000.000 di euro, relativo alla spesa complessiva annuale per locazioni passive.

Insomma, normalmente, le amministrazioni ci inviano le comunicazioni cui sono tenute per legge, ma le loro previsioni,



elaborate senza fare riferimento a *standard*, riflettono lo *status quo*. Ciò rende necessaria un'indicazione.

Per quanto ci riguarda, svolgiamo un'intensa attività ispettiva, per verificare che le informazioni siano congrue. Se la legge individuerà un obiettivo, i risparmi saranno destinati ad aumentare. Alcune spese sono incomprimibili, come ho già detto, ma su 1,2 miliardi di euro c'è ancora molto da lavorare.

**PRESIDENTE.** Con riferimento agli oneri manutentivi, ricordo che la dottoressa Spitz, ex direttore dell'Agenzia del demanio, fu alquanto reticente, in proposito, nel corso di un'audizione svolta dalla Commissione nella XV legislatura. Le spese di manutenzione cui stiamo facendo riferimento, riguardanti il complesso delle amministrazioni, si aggiravano intorno a 1,4 miliardi di euro l'anno.

Dottor Scalera, lei ha osservato che l'Agenzia del demanio non dispone delle risorse per effettuare gli interventi di rifunzionalizzazione degli immobili. Di conseguenza, essa non può dar corso a ulteriori piani di razionalizzazione, che genererebbero, entro il 2015, un risparmio aggiuntivo di 11 milioni di euro. Mi risulta, ad esempio, che con poca spesa — per mettere a norma gli impianti elettrici o per completare alcune opere — si renderebbero immediatamente disponibili molti edifici dell'Amministrazione penitenziaria. Si va sempre alla ricerca di nuovi interventi, mentre si tralasciano quelli che si potrebbero realizzare con poca spesa.

Personalmente, non ho condiviso che la gestione delle locazioni fosse nuovamente affidata alle singole amministrazioni — il testo originario dell'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 concentrava in capo all'Agenzia del demanio anche la stipula e il rinnovo dei contratti di locazione — le quali, notoriamente, non hanno molto interesse né a disdire i contratti di locazione, né a diminuire le spese per le manutenzioni.

Non ritiene che, avendo in mente un piano per la dismissione delle locazioni, una quota parte delle spese di manuten-

zione, una volta fissato il tetto, potrebbe essere destinata alla rifunzionalizzazione, anziché alla creazione di risparmi? Capisco la necessità di risparmiare, ma finalizzare i risparmi alla rifunzionalizzazione degli immobili, o al reperimento di edifici più funzionali, potrebbe incentivare le amministrazioni a diminuire le locazioni.

Insomma, da un lato, continuiamo ad aspettarci maggiori risparmi; dall'altro, l'assenza di risorse impedisce materialmente di rifunzionalizzare gli immobili e di gestire meglio il patrimonio.

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agenzia del demanio.** La sua osservazione è corretta, signor presidente.

Nel 2011, le amministrazioni centrali dello Stato hanno speso poco meno di 300 milioni di euro per la manutenzione, rispetto al tetto, fissato per legge, di oltre 1,1 miliardi di euro.

**PRESIDENTE.** Al netto degli immobili del demanio militare?

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agenzia del demanio.** Al netto del demanio militare e dei beni storico-artistici afferenti al Ministero per i beni e le attività culturali.

**PRESIDENTE.** Ciò significa che, considerando gli immobili della Difesa e del Ministero per i beni e le attività culturali non ci allontaniamo di molto dalla cifra che fu spesa quando era direttore dell'Agenzia del demanio la dottoressa Spitz.

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agenzia del demanio.** Purtroppo, non ho i dati relativi alla Difesa.

Per quanto riguarda il Ministero, la spesa per manutenzioni è intorno ai 50 milioni di euro, cui vanno aggiunti altri 50 milioni di euro circa gestiti dai provveditori alle opere pubbliche, cioè dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In realtà, il tema è molto complesso, perché le amministrazioni non imputano le spese di manutenzione a un unico capitolo di bilancio. La sua impressione, signor pre-

sidente, potrebbe essere corretta, perché nei capitoli cosiddetti promiscui confluiscono anche spese di manutenzione.

È molto difficile riuscire ad esaminare tali spese. Sulla base di informazioni reperite presso la Ragioneria generale dello Stato, abbiamo potuto stabilire che le spese imputate a bilancio con il codice corrispondente alla manutenzione ammontano a 300 milioni di euro, cui si aggiungono i 50 milioni dei provveditorati e i 50 milioni del Ministero per i beni e le attività culturali.

Il Ministero della difesa adotta, invece, un sistema a parte.

Indubbiamente, le disposizioni che attribuiscono all'Agenzia del demanio il coordinamento, il monitoraggio e l'ottimale gestione dell'attività di manutenzione sono molto importanti, perché almeno fanno chiarezza sulle risorse. Probabilmente, le risorse saranno le stesse che ho appena indicato. Poiché sono inferiori a quelle che servirebbero, potrebbe essere utile istituire un fondo, da alimentare con i risparmi conseguiti mediante gli interventi di razionalizzazione. Non ci avevamo pensato, ma una previsione in tal senso potrebbe essere introdotta nella proposta di legge. È vero che non si risparmia subito, ma è pur vero che si risparmia nel lungo periodo.

Ciò che lei ha affermato, signor presidente, è assolutamente vero: in alcuni casi, sarebbe possibile razionalizzare con poca spesa, ma la carenza di fondi lo impedisce. Un fondo rotativo, dotato di un capitale iniziale che si rigeneri nel tempo, grazie ai risparmi derivanti dalla razionalizzazione, sarebbe assolutamente opportuno, perché con 300 milioni di euro è molto difficile fare manutenzione e assicurare la razionalizzazione degli spazi.

Aggiungo una riflessione che riguarda gli eventi sismici e, in generale, le calamità naturali. Se un immobile pubblico è danneggiato, come spesso capita, da una calamità naturale, la nuova normativa prevede una copertura finanziaria per i primi 100 giorni, e per i primi interventi da parte della Protezione civile, dopo di che si passa agli interventi ordinari. Questo significa che, dal 2013, il provveditorato

alle opere pubbliche, o l'Agenzia del demanio, con i predetti 300 milioni di euro, dovrebbe intervenire a ripristinare, nelle zone colpite da calamità naturali (ad esempio, sismi o inondazioni), la funzionalità degli uffici pubblici. Si tratta di un tema che dovrà essere affrontato.

Un fondo rotativo potrebbe essere utile per creare una riserva ben visibile, chiara ed esplicita, da utilizzare anche per questi eventi.

**PRESIDENTE.** Vorrei che puntualizzasse meglio la questione delle permutate, direttore. Mi risulta che il meccanismo sia abbastanza interessante, ma che esistano limiti legislativi.

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agenzia del demanio.** È vero: esistono limiti legislativi.

Invero, il decreto legislativo n. 163 del 2006, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, è molto chiaro in materia di permutate. Tuttavia, devono essere regolati alcuni aspetti contabili di tali operazioni, non tanto nel caso di permuta di immobili, quanto in quello di trasferimento della proprietà di immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice, in sostituzione, totale o parziale, delle somme di denaro costituenti il corrispettivo dell'appalto.

Il problema è alla nostra attenzione: regolare gli aspetti contabili della permuta di beni immobili con lavori potrebbe semplificare la nostra attività.

Quando esce dal patrimonio un immobile di valore 100, ed entra un altro immobile di pari valore, non si creano particolari problemi. Quando, invece, esce un immobile di valore 100, il cui controvalore in lavori viene distribuito su altri immobili, per la parte che incrementa il valore di tali immobili si crea un problema contabile, che è necessario risolvere se si vuole che lo strumento della permuta sia utilizzato.

Nel prossimo mese di ottobre dovrebbe essere pronto un nostro bando — attualmente in fase di elaborazione — per la permuta di immobili con immobili. Non è

detto, però, che un simile scambio susciti molto interesse. È molto più facile scambiare un immobile con lavori. Sarebbe effettivamente utile semplificare l'applicazione della normativa in materia di permuta, con specifico riferimento a quelle di beni immobili con lavori.

**PRESIDENTE.** Per accelerare le procedure di dismissione del patrimonio immobiliare statale, all'articolo 4 del decreto-legge n. 16 del 2012 è stato aggiunto, in sede di conversione, il comma 12-*quater*. Era evidente che, seguita la strada del federalismo demaniale, il meccanismo previsto dall'articolo 5, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 85 del 2010 avrebbe impattato contro l'ostacolo costituito dalla previa intesa nella Conferenza unificata, anche in presenza di richieste da parte delle amministrazioni interessate.

Pensa che la disposizione citata sia sufficiente? Cosa prevede per quanto riguarda le procedure contemplate dal provvedimento sul federalismo demaniale? Cosa ci dobbiamo aspettare?

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agenzia del demanio.** Come amministrazione competente, la disposizione da lei citata, signor presidente, ci ha consentito di rimettere mano al capitolo delle dismissioni, riattivando le nostre attività istituzionali. Inoltre, essa ha permesso di sbloccare le attività gestorie. Senza l'intervenuta chiarificazione normativa, anche il semplice rinnovo di una concessione in scadenza sarebbe diventato un problema, venendo in considerazione beni da attribuire agli enti locali. Infatti, prima che la norma entrasse in vigore ci siamo mossi con grossa difficoltà, perché dovevamo chiedere agli enti territoriali il *nulla osta* a procedere.

Dal nostro punto di vista, quindi, la norma è sufficiente, in quanto ci sta consentendo di rielaborare gli elenchi delle dismissioni.

Non ho risposto, e mi scuso, signor presidente, alla sua domanda concernente le spese per affitti. Lei ha giustamente rilevato che è sopravvenuta, in materia,

una modifica normativa di rilievo, per effetto della quale la stipula del contratto da parte dell'Agenzia del demanio è stata sostituita dal rilascio del nulla osta alla spesa. Una mia circolare - voglio anticiparlo in questa sede - inserisce tale istituto all'interno dei piani di razionalizzazione. In altre parole, il rilascio del nulla osta sarà subordinato alla presenza di un piano di razionalizzazione che dimostri l'effettiva incomprimibilità di una locazione passiva. In un certo senso, signor presidente, siamo rientrati dalla finestra...

Nei prossimi giorni chiariremo alle amministrazioni che il rilascio del nulla osta è condizionato non tanto, e non soltanto, alla congruità del canone, quanto al fatto che la spesa rientri nel complesso di un piano di razionalizzazione, che dovrà essere validato ai sensi dell'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009.

Ci siamo in qualche modo riappropriati della funzione, incardinando il rilascio del nulla osta nei piani di razionalizzazione.

**PRESIDENTE.** Nel documento consegnato alla Commissione in occasione dell'audizione del 23 febbraio 2011 erano indicati 1.999 occupazioni per le quali le amministrazioni non avevano indicato la data di scadenza dei contratti di locazione. Siamo nella stessa situazione, o l'analisi di tali contratti è stata completata?

Non mi ha risposto, direttore, a proposito del tasso di adempimento degli enti locali. Bisogna rafforzare la norma? Le sanzioni sono insufficienti? Cosa bisogna fare? Ricordo che, quando è intervenuto in audizione a luglio dello scorso anno, in qualità di capo della direzione VIII del Dipartimento del tesoro, ha dichiarato di avere personale sufficiente per svolgere le attività demandate al suo ufficio. Poiché il personale alle sue dipendenze è molto aumentato, avrà, probabilmente, maggiore capacità di incidere.

Comunque, quali riscontri arrivano dalle pubbliche amministrazioni? Ci sono ancora amministrazioni refrattarie?

Non ritiene che bisognerebbe creare una sorta di *task force*, per aiutare i comuni più piccoli, i quali non sono in



grado di effettuare una valutazione, perché, magari, non dispongono di personale tecnico, e devono servirsi di un geometra a rotazione? Non crede che una possibile causa delle mancate comunicazioni sia anche l'oggettiva incapacità degli enti locali più piccoli di adempiere gli obblighi previsti dalla legge?

STEFANO SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Assolutamente sì. Molto spesso, la vera causa dei ritardi è da rinvenire in un sovraccarico di attività, oltre che nella mancanza di competenze tecniche. La normativa prevede la possibilità di un supporto, ma soltanto in funzione dell'attività di valorizzazione a carico dell'Agenzia del demanio. Le norme vigenti potrebbero, pertanto, essere rafforzate.

C'è un tema importante da considerare. Le amministrazioni pubbliche estere mostrano maggiore attenzione per gli edifici pubblici: normalmente, c'è un responsabile ogni quattro immobili; nel nostro caso, invece, c'è un responsabile ogni cinquantasei immobili. La differenza rende l'idea della scarsa focalizzazione su tale aspetto da parte delle amministrazioni. È necessario che aumenti il livello di attenzione per gli edifici.

Quello che possiamo fare noi, per ora in maniera spontanea, è offrire agli enti territoriali un supporto tecnico nella realizzazione di iniziative di valorizzazione e sviluppo dei patrimoni immobiliari dagli stessi amministrati. A tal fine, abbiamo stipulato un protocollo d'intesa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani, che cercheremo di estendere anche a regioni e province. L'adesione alle iniziative previste dal protocollo è volontaria (con tutte le debolezze che da ciò derivano).

Per quanto riguarda l'analisi dei contratti, la situazione è più o meno la stessa di cui al documento depositato nell'audizione del 23 febbraio 2011. Le amministrazioni sono state sollecitate al rispetto della normativa, ma hanno interpretato la nuova disposizione sulle locazioni passive come la possibilità di riappropriarsi interamente della materia, come lei giustamente notava, signor presidente.

Con riferimento al rilascio del nulla osta alla spesa, stiamo chiedendo di specificare tutti i contratti in scadenza, perché dobbiamo essere in grado di aiutare gli enti a razionalizzare. Per una parte molto piccola, il problema è stato risolto, ma vorremmo avere un quadro completo delle scadenze. Normalmente, un contratto ha una scadenza di sei anni, ed è rinnovabile tacitamente. Non è possibile, comunque, pensare che la durata dei contratti possa andare oltre il 2018. Molto spesso, le amministrazioni forniscono le informazioni relative alla scadenza negli ultimi tre mesi di durata dei contratti, quando diventa pressante l'interesse a ottenerne il rinnovo; in tre mesi, però, è difficile elaborare e attuare un piano di razionalizzazione.

Noi abbiamo bisogno di questi dati per poter programmare le attività. Sapendo che un contratto di locazione scadrà tra due anni, possiamo stabilire già oggi quale dovrà essere la nuova sede dell'amministrazione locataria. Nell'ambito della circolare cui ho fatto riferimento in precedenza, ribadiamo l'assoluta necessità di conoscere questi dati. Non rilasceremo il nulla osta alla spesa, e i contratti non si potranno rinnovare, fintanto che le amministrazioni non ci avranno comunicato, con almeno un anno di anticipo, le informazioni relative alle locazioni. È un modo per costringerle a farlo.

PRESIDENTE. Come sta procedendo l'attuazione delle cosiddette « case del welfare »? Ora che INPS, INPDAP e ENPALS sono stati fusi, si dovrebbe andare verso sedi logistiche uniche.

STEFANO SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Da questo punto di vista, le cose procedono con estrema difficoltà. Allo stato, solo alcuni progetti sono stati realizzati. La norma prevede il coordinamento del Ministero del lavoro, con l'Agenzia del demanio ai margini. Noi forniamo, comunque, il massimo supporto.

Qualcosa è stato fatto, ma sicuramente non tanto da ritenere attuata la previsione di modelli organizzativi volti a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa at-

traverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 247 del 2007 e al decreto ministeriale 28 marzo 2011.

**SANTO DOMENICO VERSACE.** Quali provvedimenti pensate di adottare per evitare la svendita di tanto patrimonio pubblico, che, come negli anni passati, è alienato a un terzo, un quarto o un addirittura un quinto del suo valore?

**STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agencia del demanio.** Purtroppo, l'Agencia del demanio non ha competenza su questo specifico aspetto. Possiamo intervenire soltanto quando l'ente previdenziale ci chiede, ad esempio, di stimare il valore degli edifici oggetto di trasferimento. Nel caso delle dimissioni del Ministero della difesa, abbiamo siglato un accordo per effettuare la stima del valore degli immobili interessati; tuttavia, si è trattato di un atto bilaterale e volontario tra le due amministrazioni.

Nel caso degli enti previdenziali, non abbiamo alcuna possibilità di intervenire in maniera cogente, ma soltanto su richiesta dell'ente.

**SANTO DOMENICO VERSACE.** Sarebbe auspicabile, signor presidente, che la Commissione avanzasse una proposta legislativa per arginare questa situazione. Si è assistito, infatti, a colossali indecenze.

**PRESIDENTE.** È ciò che stiamo tentando di fare.

Suggerirei all'onorevole Comaroli di valutare attentamente la proposta, formulata anche dal direttore dell'Agencia del demanio, di prevedere la figura del *facility manager*, in considerazione del fatto che, se non si responsabilizza, con le dovute modalità, qualcuno all'interno delle pubbliche amministrazioni, non conseguiremo mai risultati apprezzabili dal punto di vista della gestione degli edifici pubblici.

Voglio ricordare ai colleghi, inoltre, che l'articolo 2, comma 222, terzo periodo, lettera c), della legge n. 191 del 2009 è stato modificato, sull'onda dell'urgenza, dall'articolo 27, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetto « salva Italia »). Dopo essere stato approvato dal Senato, il decreto-legge arrivò alla Camera « blindato », cosicché non potemmo intervenire. Ciò non toglie che, analizzate tutte le problematiche che ne sono derivate, potrebbe risultare opportuno rivedere la normativa in materia di stipula dei contratti di locazione e di rinnovo dei contratti in scadenza, soprattutto per non creare alibi a nessuno.

Per quanto riguarda gli altri temi trattati, ci farebbe comodo avere dati più aggiornati in merito alla percentuale di adempimento degli enti locali; inoltre, sarebbe interessante conoscere le prospettive di attuazione della normativa in materia di dimissioni, alla luce della previsione di cui all'articolo 4, comma 12-*quater*, del decreto-legge n. 16 del 2012. Nel 2011, sembra che siano state effettuate vendite per soli 3 milioni di euro: con il gran parlare che si fa del patrimonio immobiliare pubblico, credo che sia un risultato davvero misero!

Ringrazio il direttore dell'Agencia del demanio, anche per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,20.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa  
il 15 febbraio 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



**RAZIONALIZZAZIONE DELL'UTILIZZO DEGLI SPAZI DA PARTE DELLE  
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA  
PROPOSTA DI LEGGE C.4149 COMAROLI**

**Camera dei Deputati - Commissione VI (Finanze)  
Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio**

**Roma, 22 maggio 2012**

## CARATTERISTICHE DEGLI IMMOBILI IN USO ALLA P.A. CENTRALE: DI PROPRIETA' STATALE E IN LOCAZIONE PASSIVA

### ❖ CARATTERISTICHE DEL PATRIMONIO

Il patrimonio immobiliare statale è stato **acquisito in epoche diverse**. Parte di esso si caratterizza per essere stato costruito per altre destinazioni e in seguito adattato a funzioni direzionali e per essere sottoposto a **vincoli storico artistici**.

### ❖ USI GOVERNATIVI

Sulla base delle comunicazioni pervenute attraverso il "Portale PA" \* da parte **di tutte le amministrazioni statali** risulta al **31.12.2011** un totale di **11.849 occupazioni di immobili dello Stato per una superficie lorda in uso di 58.859.401 mq.** Occorre precisare che è in corso una forte azione di sensibilizzazione di tutte le amministrazioni in merito al completamento e all'aggiornamento dei dati da inserire nel portale e che la verifica di quanto comunicato dalle amministrazioni avverrà con cadenza quadrimestrale.

**Il dato aggiornato in occasione dell'odierna audizione è di 12.800 occupazioni per una superficie lorda in uso di 62.203.799 mq.**

### ❖ LOCAZIONI PASSIVE

**Alla data del 31.12.2011** dalle informazioni fornite dalle amministrazioni interessate ai sensi dall'art. 2, comma 222, della legge 191/2009, risulta un totale di **10.108 occupazioni in immobili di proprietà di terzi**. Tale dato è destinato ad incrementarsi per effetto degli aggiornamenti inviati dalle amministrazioni e **da una verifica del sistema ai fini della presente audizione, le occupazioni risultano essere 11.002.**

**La spesa complessiva annualmente sostenuta per locazioni passive è pari a 1.215 milioni di euro.**

\* Sistema di raccolta dati via web, sviluppato dall'Agenzia del demanio per consentire alle amministrazioni di fornire in maniera strutturata le informazioni richieste nell'ambito di specifiche previsioni normative, tra le quali l'art. 2, comma 222, della legge n. 191/2009, in relazione alla rilevazione dei fabbisogni allocativi e delle superfici occupate non più necessarie, nonché alla rilevazione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria sostenuti sugli immobili dello Stato ovvero di proprietà di terzi.



## PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE

Sino ad oggi sono operativi **17 piani nazionali di razionalizzazione che troveranno attuazione entro il 2015**. Sono **in corso di definizione ulteriori 2 piani** con il Ministero dell'Università e il Ministero dello sviluppo economico.

A ciascun piano nazionale di razionalizzazione corrispondono una serie di operazioni immobiliari, per un totale di 319.

**I risparmi acquisiti alla data del 31.12.2011 ammontano a 13 milioni di euro. I piani in corso di attuazione genereranno ulteriori 32 milioni di euro di risparmi entro il 2015 e sono pronti ulteriori piani che porterebbero un risparmio aggiuntivo di 11 milioni di euro qualora fosse possibile reperire risorse aggiuntive ai fini del finanziamento degli interventi di rifunzionalizzazione degli immobili.**

