



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2018

**Memoria del Procuratore generale Alberto Avoli**

UDIENZA DEL 26 GIUGNO 2019  
PRESIDENTE ANGELO BUSCEMA



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2018

**Memoria del Procuratore generale Alberto Avoli**

UDIENZA DEL 26 GIUGNO 2019  
PRESIDENTE ANGELO BUSCEMA



REPUBBLICA ITALIANA  
SEZIONI RIUNITE  
DELLA CORTE DEI CONTI

\* \* \*

MEMORIA  
DEL PROCURATORE GENERALE  
PRESSO LA CORTE DEI CONTI  
IN SEDE DI GIUDIZIO  
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO  
PER L'ESERCIZIO

**2018**

\* \* \*

**IL PROCURATORE GENERALE**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visti gli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000;

Vista la legge del 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004);

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 26 giugno 2019 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2018.



Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2018 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria,

### CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati, fatta eccezione per le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione dei capitoli di alcune Amministrazioni dello Stato, come riportate in allegato alla presente Memoria, della quale costituisce parte integrante;
- del Conto del Patrimonio.

L'allegata relazione costituisce parte integrante della presente memoria.

Roma, 19 giugno 2019

Il Procuratore Generale

Alberto Avoli

CORTE DEI CONTI



0001561-19/06/2019-SSRRCO-A90-A



## **FLUSSI FINANZIARI EUROPEI E LORO UTILIZZAZIONE** (a cura dei VV.PP.GG. Paolo Luigi Rebecchi - Alessandra Pomponio).

Sommario: *1. Flussi finanziari; 2. Politica di coesione economica e sociale; 3. Politica agricola comune; 4. Rettifiche finanziarie e procedure di rivalsa; 5. Irregolarità e frodi; 6. Conclusioni.*

### *1. I flussi finanziari*

I flussi finanziari tra Italia e Unione europea, nel corso del 2018<sup>1</sup>, transitati per il fondo di rotazione istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato-Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea, presentano versamenti complessivi per euro 15,77 miliardi (in più rispetto all'anno precedente in cui il versamento era stato di euro 15,45. miliardi), e accrediti per 8,85 miliardi, con una differenza in negativo di 6,92 miliardi. La differenza conferma la posizione di “contribuente netto” per l'Italia. Per la precisa individuazione dell'anzidetto importo di contribuzione netta vanno, peraltro, considerate le risorse che sono giunte in Italia a beneficiari di fondi “diretti” erogati dall'Unione europea, i cui dati complessivi sono ricavabili dal bilancio dell'Unione, allo stato ancora non pubblicato con riferimento all'anno 2018. Altro profilo da considerare è che l'importo delle “risorse proprie tradizionali”, del valore nel 2018 di euro 1,84 miliardi, è considerato, nel bilancio dell'Unione, quale “risorsa propria” e non come contribuzione nazionale, così riducendosi, nelle statistiche generali dell'Unione, il valore della contribuzione nazionale. In particolare, per quanto attiene ai versamenti dell'Italia all'UE, l'importo

---

<sup>1</sup> Fonte: RGS –IGRUE –nota del 27 maggio 2019 e Allegato al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2018 - Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2018 tra l'Italia e l'Unione europea (art.5, c.2, d.l. 23.09.94, n.547, conv. L. 22.11.94, n.644).



maggiore è sempre costituito dalla c.d. “quarta risorsa” rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo, per euro 11,5 miliardi cui si aggiungono 2,3 miliardi provenienti dalla quota dell’IVA e 1,84 miliardi dalle “risorse proprie tradizionali” (dazi doganali e contributi zucchero) oltre a 50 milioni di euro per “Risorse rifugiati Turchia”. Per ciò che concerne gli accrediti, i maggiori importi riguardano il FEAGA per 4,073 miliardi, il FESR per 1,7 miliardi, il FEASR per 1,1 miliardi, il FSE per 1,2 miliardi. Vanno anche menzionati gli accrediti per il fondo per l’occupazione giovanile (YEI) per 206 milioni, per quello per gli indigenti (FEAD) per 23,31 milioni per quello per l’asilo, la migrazione e l’integrazione (FAMI), per 41,92 milioni.

## *2. Politica di coesione economica e sociale*

Le considerazioni sulla politica di coesione<sup>2</sup> riguardano il periodo di programmazione 2014-2020<sup>3</sup> e le operazioni di chiusura del periodo di

---

<sup>2</sup> In argomento cfr. Senato della Repubblica-“L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia”- Documento di valutazione-luglio 2018. Il coordinamento generale della politica di coesione è affidato al Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e all’Agenzia per la Coesione territoriale (art. 5, comma 5 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito nella legge 30 ottobre 2013 n. 125 e decreti attuativi del PCM).

<sup>3</sup> Per la programmazione 2014-2020 cfr. i Regolamenti UE, del Parlamento europeo e del Consiglio in data 17 dicembre 2013, n. 1299/2013 (Disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale dell’obiettivo di cooperazione europea); n. 1300/2013 (relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio); n.1301/2013 (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” e che abroga il regolamento CE n. 1080/2006); n. 1302/2013 (che modifica il regolamento Ce n.1082/2006 relativo a un gruppo di cooperazione territoriale –GECT- e riguarda il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi); n. 1303/2013 (recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio); n. 1304/2013 (relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio); n. 1305/2013 (sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio). Il Regolamento generale n. 1303/2013, definisce i fondi che forniscono sostegno nell’ambito della politica di coesione, cumulativamente fondi strutturali



programmazione 2007-2013.

Con riferimento alla programmazione 2014 – 2020 le disponibilità finanziarie per l'Italia erano fissate al 31 dicembre 2015, in un totale di fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento europei) di euro 75 miliardi, di cui euro 44,5 miliardi di risorse UE<sup>4</sup>. Relativamente all'attuazione del periodo 2014-2020<sup>5</sup>, per quanto attiene ai 51 programmi operativi<sup>6</sup> cofinanziati dal FESR, FSE e IOG alla data del 31 dicembre 2018 erano state designate le autorità di tutti i 51 PO, consentendo in tal modo la presentazione, alla data del 31 dicembre 2018, delle certificazioni di spesa per il periodo contabile 1° luglio 2018 - 30 giugno 2019 per un importo complessivo pari euro 5,4 miliardi. Il 31 dicembre 2018 ha coinciso con una prima verifica dell'utilizzo delle risorse in scadenza per effetto dell'applicazione del disimpegno automatico relativo all'annualità 2015 (seconda applicazione dell'art. 136 del Reg.UE 1303/2013 concernente il disimpegno automatico delle risorse). Alla scadenza del 31 dicembre 2018 è emerso<sup>7</sup> che per tre programmi sono state attivate procedure di disimpegno: il PON Ricerca e Innovazione, cofinanziato dal

---

e di investimento europei – Fondi “SIE” (FESR- FSE e Fondo di coesione, Fondo per lo sviluppo rurale- FEASR e per il settore marittimo e della pesca -FEAMP).

<sup>4</sup> Agenzia Coesione Territoriale, nota in data 25 maggio 2016.

<sup>5</sup> Nota Agenzia per la Coesione Territoriale in data 11 maggio 2018.

<sup>6</sup> Al 31 dicembre 2018 i Programmi operativi della Programmazione 2014-2020 risultano articolati come di seguito: 12 PON di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), 4 monofondo FESR, 3 monofondo FSE; 39 POR di cui 3 plurifondo (FESR e FSE), 18 monofondo FESR, 18 monofondo FSE; 21 Programmi di sviluppo rurale (PSR) gestiti a livello regionale, cofinanziati dal FEASR; 2 Programmi di sviluppo rurale gestiti a livello nazionale, cofinanziati dal FEASR; 1 Programma nazionale cofinanziato dal FEAMP; 10 Programmi di cooperazione territoriale europea cofinanziati dal FESR, di cui 2 cofinanziati anche dall'ENI- (Nota IGRUE del 25 maggio 2019).

<sup>7</sup> Nota Agenzia per la Coesione Territoriale del 15 maggio 2019.



FESR, che pur non avendo certificato spese sufficienti a superare il target, ha presentato richiesta di eccezione al disimpegno per la presenza di ricorsi giudiziari per un importo di 35,1 milioni di euro; il PON Inclusione, cofinanziato dal FSE, che non ha certificato spese sufficienti e ha richiesto l'eccezione al disimpegno per cause di forza maggiore per un importo di 24,7 milioni di euro; il POR Valle d'Aosta, cofinanziato dal FSE, che non ha certificato spese per 1,5 milioni di euro. La riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale intervenuta nel 2018 ha comportato una riduzione della dotazione finanziaria complessiva dei 51 programmi operativi (FERS /FSE) 2014 - 2020 da 54,2 miliardi di euro a 53,3 miliardi di euro.

Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020, alla data del 31 dicembre 2018 è risultata, per quanto attiene ai programmi finanziati da FESR e FSE, pari al 42,59% per ciò che attiene agli impegni e del 19,85% quanto ai pagamenti effettuati. Il valore complessivo delle somme effettivamente pagate alla data del 31 dicembre 2018 è stato pari a 10,7 miliardi di euro.

La programmazione 2007-2013 è stata chiusa il 31 marzo 2017, con l'invio alla Commissione europea del “pacchetto di chiusura”: il rapporto finale di esecuzione da parte della ADG, il rapporto finale di controllo da parte dell'autorità di audit, la certificazione delle spese e la domanda di saldo finale da parte della autorità di certificazione. La procedura di chiusura, con correlata interlocuzione con i servizi della Commissione europea (DG Politica regionale ed Urbana e DG Occupazione Affari Sociali e inclusione) sui contenuti dei documenti presentati dalle autorità



dí gestione dei programmi comunitari, è in corso, al fine di addivenire alla chiusura formale ed al pagamento del saldo richiesto entro il 31 marzo 2017. Alla data del 31 dicembre 2018, risultano perfezionate le procedure di chiusura con contestuale pagamento del saldo finale per 31 programmi operativi su 58, di cui 14 cofinanziati dal FESR, 11 cofinanziati dall'FSE e i 6 programmi operativi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con autorità di gestione assegnata all'Italia. A fronte di domande di saldo finale dei 31 programmi chiusi per un importo complessivamente pari a 348 milioni di euro, la Commissione ha riconosciuto rimborsi pari a 343 milioni di euro. La differenza è derivata da 1,1 milioni di spese non riconosciute a causa di irregolarità, accettate dalle autorità di gestione, e da 3,9 milioni di euro lasciati in sospeso e relativi ad un progetto attuato in parte sul PON *Governance* e AT ed in parte sul PON Ambienti per l'Apprendimento. In relazione a quest'ultimo progetto le autorità di gestione dei 2 PON non hanno accettato le conclusioni cui è giunta la Commissione europea con conseguente prosecuzione del confronto in sede comunitaria. Gli importi richiesti ancora da rimborsare ammontano a 992 milioni di euro, a cui si devono aggiungere 729 milioni di euro sospesi per motivi giudiziari in relazione al PON Ricerca e Competitività. Nell'ambito dei 27 PO ancora in discussione, sono inclusi i programmi dell'obiettivo Convergenza, finanziariamente più rilevanti. Di questi poco più di 700 milioni riguardano i POR delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Alla data del 31 dicembre 2018 risultavano completate le procedure di chiusura dei POR Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Toscana, Umbria e Valle



d'Aosta, cofinanziati dal FESR; dei POR Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Umbria, e Veneto, cofinanziati dal FSE; il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo e i 6 PO Nazionali *Governance* e AT FESR; *Governance* e Azioni di Sistema; Istruzione Ambienti per l'apprendimento; Istruzione Competenze per lo sviluppo; Sicurezza per lo Sviluppo; Azioni di sistema. Risultavano, altresì, chiusi tutti i 6 Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di Gestione Italiana: Italia Francia frontiera marittima, Italia Francia Alpi (ALCOTRA), Italia Svizzera 2007-2013, Italia Slovenia, Italia Austria e Italia Malta.

Il totale dei disimpegni dei programmi Convergenza e Competitività (sia “pre ante” che “post” chiusura) è ammontato ad euro 273,4 milioni.

### 3. *Politica agricola comune*

Per quanto attiene ai finanziamenti in agricoltura <sup>8 9 10</sup> nel 2018 risultano erogati, sul FEAGA, euro 4,2 miliardi e sul FEASR euro 1,075 miliardi. Circa il complesso del periodo di programmazione 2014-2020,

---

<sup>8</sup> Il quadro di riferimento normativo della Politica agricola comune, per il periodo di programmazione 2014/2020, è definito nei Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, n. 1306/2013 (sul finanziamento e sul monitoraggio della politica agricola comune, che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 352/78, CE n. 165/94, CE n. 2799/98, CE n. 814/2000, CE n. 1290/2005 e CE n. 485/2008) e n. 1307/2013 (recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, che abroga il regolamento CE n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio). Nel corso del 2015 la Commissione europea aveva approvato il Programma nazionale per lo Sviluppo rurale, per un importo complessivo di 2 miliardi e 100 milioni, dedicati alla gestione del rischio in agricoltura, alle infrastrutture irrigue e alla biodiversità animale ed il Programma operativo nazionale unico per il FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca).

<sup>9</sup> Nota AGEA del 10 maggio 2019.

<sup>10</sup> L' Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) svolge le funzioni di organismo di coordinamento ed organismo pagatore dei fondi FEAGA e FEASR. Accanto ad AGEA per specifici settori operano anche, in funzione di organismi pagatori, l'Agenzia della Dogane (SAISA), l'Ente Risi ed alcune agenzie



per l'attuazione finanziaria del Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), al 31 dicembre 2018 sono state effettuate spese complessive (da inizio programmazione) pari ad euro 5.992.882.517, cui corrisponde una quota comunitaria di cofinanziamento UE di euro 2.953.204.272. In termini di avanzamento percentuale della spesa, i Programmi di sviluppo rurale italiani hanno raggiunto il 28,28% della dotazione finanziaria complessiva assegnata all'Italia (pari a euro 20.912.855.872 di spesa pubblica totale assegnata, cui corrispondono 10.444.380.767 di quota FEASR). I Programmi di sviluppo rurale delle regioni più sviluppate (ex obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per euro 2.860.000.648 pari al 30,55% della dotazione totale FEASR 2014-2020, mentre le spese dichiarate e rendicontate dalle regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza) sono pari a euro 1.879.674.431, corrispondenti ad un'attuazione finanziaria complessiva del 25,49%. Nell'anno solare 2018 gli organismi pagatori (AGEA ed altri) hanno dichiarato una spesa complessiva di euro 1,5 miliardi, con assegnazione della quota FESR di euro 1,075 miliardi<sup>11</sup>. Complessivamente al 31 dicembre 2018, considerando anche la quota FEAMP è risultato di 6,1 miliardi di euro.

#### *4. Rettifiche finanziarie e procedure di rivalsa.*

Le rettifiche finanziarie conseguono alle decisioni della

---

regionali (AVEPA Veneto, ARTEA Toscana, AGREA Emilia Romagna, OPR Lombardia, ARCEA Calabria, ARPEA Piemonte, OPPAB Bolzano, APPAG Trento).

<sup>11</sup> Il Bilancio annuale della attuale PAC è stabilito a livello europeo, nel Quadro Finanziario pluriennale (QFP) 2014-20, nell'ambito del quale sono fissati i massimali, per ciascuno Stato membro, per ciascun anno del settennio e per ciascun fondo agricolo. Ai fini delle informazioni relative ai flussi finanziari l'esercizio finanziario ordinario, con riferimento all'anno "n", per la gestione del FEAGA inizia il 16



Commissione UE che, in relazione ai controlli e alle verifiche effettuate sull'esecuzione dei programmi di spesa, applicano riduzioni e recuperi dei finanziamenti erogati. Di norma, riguardano irregolarità nella gestione dei fondi agricoli legati alla PAC (FEAGA e FEASR) ma, nel tempo, hanno anche interessato fondi strutturali quali FESR e FSE. L'anno 2018 (nota AGEA, all. 4-1, del 10/05/2018) ha visto n. 3 decisioni di rettifica, tutte aventi ad oggetto fondi agricoli, che hanno interessato l'Italia. La prima decisione n. 2018/304 del 27 Febbraio 2018, per un importo di euro 1.854.362,75, ha riguardato irregolarità del FEASR e del FEAGA per via di: carenza controlli latte nelle scuole/apicoltura, condizionalità, sviluppo rurale (misure 121, 123, 311 e misura agro-climatico-ambientale-10). La decisione 2018/873 in data 13 giugno 2018 ha rettificato euro 24.989.568,84 per irregolarità nella ristrutturazione e riconversione vigneti, sviluppo rurale (misure M121 e 112), *follow-up* liquidazione conti per gli Es. Fin. 2007-2016. Infine, la decisione di esecuzione 2018/1841 del 16 novembre 2018 ha avuto per oggetto euro 204.410,44, rettificati a causa di errore di liquidazione conti Es.Fin. 2016, sviluppo rurale misure 10, 11 e 13. Con riferimento alla decisione di esecuzione della Commissione europea n. (UE) 2015/1119 del 22 giugno 2015 (*Decisione ad hoc n. 48*), che aveva disposto nei confronti della Repubblica Italiana una correzione finanziaria complessiva di euro 12.099.782,97, di cui euro 481.853,40 relativi agli esiti dell'indagine sulla misura 112 "insediamento giovani agricoltori", nell'ambito del programma di sviluppo rurale 2007/13 della Regione Lazio, il Ministero delle Politiche agricole,

---

ottobre dell'anno n-1 e termina il 15 ottobre dell'anno "n", risultando pertanto sfasato rispetto all'esercizio finanziario, sul quale è invece basato il bilancio UE, come anche quello nazionale.



alimentari e forestali ha attivato la procedura di rivalsa nei confronti della regione di cui all'articolo 43 della legge 234/2012. La procedura, a seguito della “mancata intesa” di cui al comma 7 del medesimo articolo 43 è proseguita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la previsione di un addebito alla Regione di euro 897.116,18, di cui euro 481.853,40 per la quota FEASR ed euro 415.262,78 per la quota a carico del fondo di rotazione. A seguito della decisione di esecuzione della Commissione europea n. 2017/2014 dell'8 novembre 2017, che aveva disposto per l'Italia una rettifica finanziaria complessiva di euro 62.447.100,77 - di cui euro 507.767,73 afferenti agli esiti dell'indagine relativa alla misura 511 (Assistenza tecnica, nell'ambito del programma di sviluppo rurale 2007 - 2013 Regione Sicilia e Campania) ed euro 468.957,00 afferenti agli esiti dell'indagine - Sviluppo rurale-misure 112 - (Insediamento giovani agricoltori) nel quadro di sviluppo rurale 2007-2013 e spese transitorie dichiarate nell'ambito della misura 6 (Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese) del programma di sviluppo rurale 2014-2020 (Regione Lazio), è stata attivata la procedura di rivalsa nei confronti delle regioni coinvolte. I provvedimenti di rettifica finanziaria evidenziano la permanenza di situazioni di inefficienza e di carenza di adeguati sistemi di controllo, con effetti di perdita diretta di risorse e conseguente depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull'assegnazione dei fondi.

##### *5. Irregolarità e frodi.*

Per quanto attiene all'ambito delle “irregolarità e frodi”<sup>12-13</sup>, nel

---

<sup>12</sup> La nozione di “irregolarità” è definita dal Regolamento -CE- 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento -CE- n. 1681/94 mentre, secondo l' art. 1 della Convenzione



settore agricolo<sup>14</sup>, i regolamenti (UE) n. 2015/1971 e n. 2015/1975, prevedono la comunicazione alla Commissione europea delle informazioni sulle irregolarità di importo unitario superiore a 10.000 euro, riguardanti il FEAGA ed il FEASR. Con riferimento all'anno 2018, gli organismi pagatori italiani hanno comunicato complessivamente n. 574 casi irregolari, per un corrispettivo finanziario irregolare di euro 57.284.061, su complessivi euro 79.203.360 di spesa interessata. Di detti casi, n. 535 hanno riguardato irregolarità, per un corrispettivo finanziario di 54.178.053 euro e n. 39 hanno riguardato sospette frodi.

Per quanto attiene ai fondi strutturali<sup>15</sup>, nel 2018 sono state segnalati 248 casi (di cui sette poi cancellati). Di questi, 164 hanno riguardato il FESR, 81 l'FSE, 2 GUID (Feoga Orientamento) e 1 l'EMFF (Fondo europeo affari marittimi e la pesca). Per 221 casi sono state attivate procedure amministrative mentre 19 sono oggetto di procedimenti giudiziari. Sotto l'aspetto finanziario l'importo complessivo delle segnalazioni ha riguardato 74,6 milioni di fondi UE, di cui 71,6 relativi al

---

sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee" ( Bruxelles, 25 luglio 1995, ratificata dall'Italia con la legge 20 settembre 2000 n. 300-c.d convenzione PIF), "...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto; - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegue lo stesso effetto..."

<sup>13</sup> Si richiama al riguardo la risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2018 (doc. A (-0135/2018) citata nella relazione di parifica 2018.

<sup>14</sup> Nota Mipaaf del 25 maggio 2019.



FESR e 2,9 relativi al FSE. È stata attuata anche nel 2018 la procedura di “decertificazione” dei progetti non rispondenti alle regole UE e pertanto esclusi direttamente ed autonomamente dal finanziamento europeo nella misura di euro 41,1 milioni (56% dell’importo accertato come irregolare). Sull’importo irregolare di 74,6 milioni, di cui pagati euro 73,9 milioni risulta recuperato, nel 2018, l’importo di euro 204.385 e da recuperare euro 32,6 milioni (escludendosi l’importo decertificato di euro 41,1 milioni). Rispetto al 2017 vi è stata una riduzione nel numero delle segnalazioni (da 558 del 2017 a 248 nel 2018), così come nell’importo complessivo (da 86,8 milioni nel 2017 a 74,6 milioni nel 2018).

Infine, per quanto concerne le attività investigative nazionali<sup>16</sup>, di cui è stata informata direttamente la Procura generale, si osserva che tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 113 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 32.750.928,25 euro. Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell’ambito dell’attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al D.P.R. 129/2009, ha proceduto all’inoltro alle procure regionali segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 5 segnalazioni per un importo complessivo di euro 578.301,56. Sull’importo totale di 118 segnalazioni per euro 33.329.229,81, n. 15 riguardano fattispecie relative

---

<sup>15</sup> Nota del Dipartimento delle Politiche europee dell’8 maggio 2019.

<sup>16</sup> Cfr. Relazione scritta PG anno giudiziario 2019 in [www.corteconti/procuragenerale/it](http://www.corteconti/procuragenerale/it).



al FESR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali, per complessivi euro 9.090.743,89; n. 68 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-PAC) per euro 14.059.929,38; n. 5 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 6.618.151,82; n. 29 riguarda il fondo per la pesca FEP per euro 3.084.383,21, n. 1 riguarda finanziamenti diretti della Commissione Europea per euro 476.021,51. I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2018 evidenziano n. 1965 segnalazioni per un importo totale nel periodo di euro 1.281.949.068,34. In ambito nazionale nel 2018 è proseguita la partecipazione stabile della Procura generale alle riunioni del Comitato nazionale per la lotta alla frode presso il Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha consentito alla Procura generale di disporre di un costante aggiornamento su tutte le iniziative nazionali nel settore e di poter fornire, a sua volta, alle amministrazioni interessate, il proprio contributo informativo circa le possibili sinergie nell'attività di contrasto. È proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale nel 2013 era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA) secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

#### *6. Conclusioni.*

Può osservarsi, anche per il 2018 che la gestione dei rapporti



finanziari con l'Unione europea ricalca le linee di tendenza degli anni precedenti. Si conferma la posizione di contribuente “netto” dell'Italia, progressivamente aumentata in relazione all'ingresso nell'Unione di Paesi con più limitato grado di sviluppo. A fronte di risorse europee più “scarse” l'azione delle amministrazioni nazionali è stata finalizzata all'utilizzo tendenzialmente totale dei fondi erogati attraverso i fondi strutturali, pur evidenziandosi un chiaro ritardo nell'attuazione della programmazione che alla fine del 2018 ha raggiunto un livello di impegni pari al 42,59% e di pagamenti pari al 19,85%. La chiusura definitiva della programmazione 2000-2006 ha evidenziato la “perdita definitiva” di fondi per correzioni finanziarie, per due programmi regionali. Il periodo di programmazione 2007-2013 ha registrato perdite di risorse per disimpegni in relazione al mancato utilizzo per 273 milioni di euro. Il settore agricolo ha evidenziato il permanere di criticità nella gestione e controllo delle erogazioni, essendo state adottate, anche nel 2018, dalla Commissione UE n. 3 procedure di rettifica finanziaria per oltre 27,048 milioni di euro. Infine, si è evidenziato il costante interesse del tema delle “irregolarità” e “frodi”, come segnalato, da ultimo, anche dal Parlamento europeo, che vede costantemente impegnata anche la funzione requirente contabile, con un'azione ormai riconosciuta di significativo rilievo, sia a livello nazionale che europeo<sup>17</sup>, sia a tutela delle risorse nazionali che comunitarie.

---

<sup>17</sup> Cfr. cit. Relazione scritta PG per l'anno giudiziario 2019 in [www.corteconti/procuragenerale.it](http://www.corteconti/procuragenerale.it).



**QUADRO NORMATIVO DOPO LE MODIFICHE AL CODICE APPALTI APPORTATE DAI PROVVEDIMENTI FINALIZZATI ALLA CRESCITA E AL SUPERAMENTO DEL BLOCCO DEI CANTIERI. EVENTUALI RISCHI PER IL CONTRASTO ALLA ILLEGALITÀ E ALLA CORRUZIONE (a cura dei VV.PP.GG. Francesco Lombardo e Maria Nicoletta Quarato).**

Sommario: *1. La legge di Bilancio 2019; 2. Il Decreto “Sblocca Cantieri”; 3. Il difficile contemperamento tra esigenze di legalità ed esigenze di rilancio del settore dei contratti pubblici; 4. Conclusioni.*

*1. La legge di Bilancio 2019.*

Nell’ordine cronologico seguente sono intervenute significative modifiche al decreto legislativo n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici).

A seguito dell’entrata in vigore della L. n. 145/2018, la cosiddetta Legge di Bilancio 2019, sono state apportate importanti modifiche per quanto concerne il settore della contrattualistica pubblica.

Nello specifico, ad assumere rilievo è, innanzitutto, l’articolo 1, comma 912, della succitata Legge, ove è stato previsto che *“nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, fino al 31 dicembre 2019, le stazioni appaltanti, in deroga all’articolo 36, comma 2, del medesimo codice, possono procedere all’affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici e mediante le procedure di cui al comma 2, lettera b), del medesimo articolo 36 per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a*



*350.000 euro”.*

La disposizione da ultimo riportata, anzitutto, preconizza una completa revisione del Codice dei Contratti Pubblici, che dovrà probabilmente trovare collocazione nell’ambito di una legge con cui il Parlamento deleghi al Governo l’adozione di interventi normativi correttivi.

Dall’altro, nell’attesa di tale revisione, riferendosi agli appalti di lavori pubblici di valore inferiore alla soglia comunitaria, la Legge di Bilancio introduce un regime transitorio, esteso fino al 31 dicembre 2019, che integra la previgente disciplina dettata dall’art. 36, D.Lgs. n. 50/2016.

L’articolo 36, comma 2, del Codice dei Contratti Pubblici, con riferimento agli appalti di lavori, prevedeva già che: per affidamenti di importo inferiore ai 40.000 € si potesse procedere mediante affidamento diretto; per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 € e inferiore a 150.000 € si potesse ricorrere alla procedura negoziata previa consultazione di almeno dieci operatori economici; per affidamenti di importo pari o superiore a 150.000 € e inferiore a 1.000.000 si potesse attivare la procedura negoziata con consultazione di almeno quindici operatori; per affidamenti di importo pari o superiore a 1.000.000 € si dovesse ricorrere alle procedure ordinarie.

Sulla base delle previsioni della Legge di Bilancio, e ferme restando le altre ipotesi disciplinate dall’art 36 D.Lgs. 50/2016, nel corso del 2019 gli appalti di lavori pubblici potranno essere affidati anche con le seguenti modalità semplificate: per importi pari o superiori a 40.000 € e inferiori a



150.000 € con procedura di “affidamento diretto”<sup>18</sup> che prevede la consultazione di tre operatori economici (laddove il regime ordinario dettato dall’art. 36 cit. prevedrebbe una procedura negoziata con invito di almeno dieci operatori); per importi pari o superiori a 150.000 € e inferiori a 350.000 € con procedura negoziata previa consultazione di almeno dieci operatori economici (anziché quindici, come imporrebbe l’art. 36 cit.).

La norma, fin dalla sua prima comparsa nel testo della “manovra” approvato dal Senato, ha suscitato non poche polemiche e perplessità, addirittura “appelli” al Governo perché procedesse ad una sua urgente modifica, in quanto additata come foriera di una minore trasparenza negli affidamenti pubblici e di un aumento dei rischi di illegalità e infiltrazione mafiosa nella gestione degli appalti.

Tuttavia, adottando un approccio ermeneutico imparziale – strettamente ancorato al dettato normativo e svincolato da qualsiasi lettura ideologica – appare chiaro come il legislatore, a ben vedere, non abbia affatto semplicemente innalzato la soglia di importo entro la quale possono essere direttamente affidate commesse pubbliche, ma ne ha circoscritto l’operatività anzitutto limitandola, fino al 31 dicembre 2019, ai soli appalti di lavori pubblici, con esclusione dunque di tutti gli affidamenti relativi a servizi e forniture. Inoltre, ha previsto che, ove le stazioni appaltanti decidano di ricorrere all’affidamento diretto della commessa pubblica, debbano consultare previamente almeno tre operatori economici ai fini di

---

<sup>18</sup> L’espressione “affidamento diretto”, utilizzata nella Legge di Bilancio relativamente agli appalti di lavori di importo compresi tra 40.000 € e 150.000 €, non sembra coerente con il meccanismo descritto dalla novella. Infatti, facendo riferimento alla consultazione di tre operatori economici, la norma parrebbe configurare una procedura negoziata, e non un’ipotesi di “affidamento diretto”, introducendo così elementi di incertezza.



una valutazione comparativa delle rispettive offerte, in relazione alle specifiche esigenze dichiarate in sede di redazione della determina a contrarre.

Se così è, risulta evidente come lo stesso legislatore abbia impropriamente parlato di affidamento “diretto” che, in termini di stretto diritto, resta tutt’ora praticabile soltanto in relazione agli affidamenti inferiori alla soglia dei 40.000 euro, esattamente come nel passato.

La vera novità introdotta dalla legge di bilancio 2019 consiste, dunque, nell’aver previsto una nuova procedura negoziale semplificata per gli appalti di lavori di importo compreso fra i 40.000 e i 150.000 euro.

La nuova disciplina, dunque, è sostanzialmente identica alla precedente, essendo mutato soltanto il numero minimo di imprese che occorre previamente consultare (tre in luogo di dieci) e il “nome” che è stato dato alla stessa procedura di affidamento, prima chiamata “procedura negoziata” e ora, impropriamente, “affidamento diretto”. Si sottolinea, “impropriamente”, in quanto il procedere obbligatoriamente (e non facoltativamente) alla consultazione di almeno tre operatori economici prima di individuare il miglior contraente, vuol dire di fatto stipulare il contratto a valle di una valutazione comparativa delle offerte e, dunque, per ciò stesso, non direttamente.

E ciò, del resto, è quanto auspicava la stessa ANAC nelle sue Linee guida n. 4<sup>19</sup> recanti “*Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*”, ove, al

---

<sup>19</sup> Vedi sub nota 6.



paragrafo 5, prevedeva come la procedura di affidamento per lavori di valore ricompreso fra i 40.0000 euro e i 150.000 euro dopo la determina a contrarre dovesse articolarsi in “tre fasi: a) svolgimento delle indagini di mercato; b) confronto competitivo tra gli operatori economici selezionati e invitati a scelta dell'affidatario; c) stipula del contratto”.

Peraltro, occorre aggiungere che la legge di bilancio lascia intatta la disciplina dell'art. 36, comma 1, in base alla quale l'affidamento di lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria debba comunque avvenire nel rispetto dei principi di cui agli artt. 30, comma 1, 34 e 42 e cioè nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità secondo le modalità indicate dal Codice.

Merita essere evidenziato, inoltre, come il provvedimento di determina a contrarre, analogamente a tutti i provvedimenti amministrativi, soggiacerà in ogni caso all'obbligo di motivazione (cfr. art. 3, comma 1, l. 241/90 ss.mm.ii.), in quanto il Codice dei contratti pubblici, anche nella sua versione novellata, non obbliga le pubbliche amministrazioni a ricorrere all'affidamento diretto entro il *range* di importo 40.000-150.000 (le stazioni appaltanti, in deroga all'articolo 36, comma 2, del medesimo codice, possono procedere...), ma lascia alla loro discrezionalità (tecnica) la scelta se ricorrervi o meno, dovendo in caso affermativo, anzitutto, dare ragione del perché si sia scelta la nuova procedura negoziata (semplificata) in luogo di una procedura negoziale *tout court*, e, in secondo luogo, dare evidenza del perché (fra quelli invitati) si è scelto proprio quell'operatore economico anziché un altro fra i tre invitati.



Alla luce di tali considerazioni, la norma in esame appare dunque sostanzialmente congrua, da un lato, a liberare risorse per consentire, soprattutto agli Enti locali, di concretizzare più rapidamente nuovi investimenti in opere pubbliche territoriali e, dall'altro, non foriera di automatici abusi o illegalità, comunque pur sempre accertabili in sede giudiziaria.

## 2. Il Decreto "Sblocca Cantieri".

È stato, da ultimo, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 aprile 2019 il Decreto cosiddetto "Sblocca Cantieri", Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32, recante *"Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"*. Sono state apportate incisive modifiche al D.Lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici) e al DPR n. 380/2001 (c.d. Testo Unico Edilizia).

Mentre è in corso il presente scritto è stato pubblicato il decreto legge denominato "sblocca cantieri", con le modifiche apportate dal maxi emendamento, già approvato al Senato della Repubblica.

Il decreto legge è formato da 30 articoli, suddivisi in 3 capi, e 2 allegati:

Capo I – Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana.

Art. 1 – Modifiche al codice dei contratti pubblici.

Art. 2 – Disposizioni sulle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa.

Art. 3 – Disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli



interventi strutturali in zone sismiche.

Art. 4 – Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali.

Art. 5 – Norme in materia di rigenerazione urbana.

Capo II – Disposizioni relative agli eventi sismici della Regione Molise e dell'area etnea.

Capo III – Disposizioni relative agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009, del Centro Italia negli anni 2016 e 2017 e nei Comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia nel 2017.

Il presente contributo riguarda unicamente le più rilevanti modifiche al Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50/2016 (d'ora in avanti "Codice") e per comodità di lettura vengono di seguito indicati i soli articoli di esso, omettendo ogni riferimento ai corrispondenti articoli del Decreto "Sblocca Cantieri" (d'ora in avanti "Decreto"), per i quali si rinvia all'allegata puntuale Tabella di riferimento a cura di "Edilizia e Territorio" tratta da "Il Sole 24 Ore".

Al riguardo, occorre subito precisare che, dal punto di vista della Procura contabile, se deregolamentazione significa semplificazione, in sintonia con il divieto di *gold plating*<sup>20</sup>, non si può non essere d'accordo; se invece significa altro, pur trattandosi di una scelta legittima della

---

<sup>20</sup> L'art. 1 della legge 28 gennaio 2016, n. 11 ha stabilito, tra i criteri e principi direttivi per l'attuazione delle deleghe in materia di attuazione delle direttive europee sui contratti e sulle concessioni pubbliche, anche il divieto di "gold plating". Tale norma implica il divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire. L'applicazione di tale divieto, però, incontra non solo problemi applicativi, relativi alla misurazione degli oneri e del livello minimo, ma si confronta anche con il problema del livello ottimale della regolazione, per cui non sempre la semplificazione può essere raggiunta con la riduzione delle regole (ed il corrispondente aumento della discrezionalità delle



politica, la stessa presenta non poche criticità.

Preme innanzitutto evidenziare che, così come disposto, con l’inserimento nell’art. 216 del Codice, del comma 27-*octies*, tutte le “linee guida” (di natura vincolante) sino ad oggi predisposte dall’ANAC, nonché i decreti ministeriali adottati in attuazione delle previgenti disposizioni, cesseranno di essere in vigore entro 180 giorni dall’entrata in vigore del decreto legge, sebbene sia appositamente previsto un regime transitorio di ultrattività delle previgenti disposizioni – ai sensi del comma 7 dell’art. 36 del Codice – fino alla data di entrata in vigore del regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice medesimo, di cui al prefato art. 216, comma 27-*octies*<sup>21</sup>.

Con il Decreto, anticipando, ancora una volta, la futura riforma degli appalti, si è inteso, in buona sostanza, superare il sistema della c.d. *soft law*, cioè delle Linee Guida Anac, in particolare quelle vincolanti, integrative della disciplina del Codice, a favore di un ritorno al passato, cioè al Regolamento unico di attuazione.

Da un punto di vista sistematico, quella del ritorno al Regolamento unico e del superamento del sistema fondato sulle Linee Guida ANAC è, invero, la novità più importante del Decreto, entrato in vigore il 19 aprile 2019.

---

amministrazioni), ma, a seconda dei casi e del contesto, può essere necessaria l’introduzione di nuove regole, purché chiare.

<sup>21</sup> Il settore dei sottosoglia appare così trasformato da una *ratio* di fondo che permea, nel complesso, la relativa disciplina, in una nuova prospettiva tesa ad innalzare ulteriormente gli standard di efficienza nella gestione e nell’affidamento delle commesse pubbliche, che sfida i rigori di una legislazione protesa a stendere una sorta di cordone sanitario intorno ad esse e così si spiega come nel nuovo sistema delineato dal legislatore venga meno il ruolo di assoluta rilevanza prima attribuito all’ANAC. Per questo, nell’ottica del Decreto, viene demandata ad un Regolamento unico (come avvenuto in precedenza con il DPR n.



Si è voluto, in tal modo, superare – forse in modo alquanto sbrigativo – quell'impostazione che aveva contraddistinto il Codice del 2016, e che evidentemente non ha attecchito nel sistema, per via dei diversi dubbi sollevati da imprese e funzionari pubblici. Si tratta, in sostanza, di una modifica volta a soddisfare esigenze di maggiore certezza e prevedibilità nelle gare pubbliche, anche alla luce dei dubbi sull'effettiva vincolatività delle Linee Guida rispetto alle stazioni appaltanti.

Nel D.L. 32/2019 è previsto, infatti, che un d.P.R., su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sostituisca le Linee Guida ANAC nelle materie previste dal Codice. Tale decreto conterrà un Regolamento unico recante le disposizioni attuative ed esecutive del Codice, le medesime linee guida, e i decreti attuativi già adottati in esecuzione del Codice stesso.

È previsto, altresì, che tale decreto venga adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto "Sblocca Cantieri". Per quanto riguarda il regime transitorio, si è già detto che, nelle more dell'adozione del Regolamento, rimarranno in vigore le Linee Guida.

Orbene, reputando estremamente difficile che i 180 giorni vengano rispettati (basti pensare che il precedente Regolamento di cui al d.P.R. 207/2010 è stato adottato ben 4 anni dopo il Codice Appalti del 2006, il c.d. Codice De Lise), occorre ulteriormente considerare che le Linee Guida Anac vigenti sono ormai superate dal medesimo Decreto "Sblocca

---

207/2010 ed ancor prima con il DPR n. 554/1999) e non già a fonti di secondo livello, adottate anche e principalmente dall'ANAC, l'attuazione del Codice.



Cantieri” e non è chiaro se verranno aggiornate nelle more dell’adozione del prefato Regolamento.

In particolare, il problema si pone in materia di appalti sottosoglia, oggetto di revisione molto incisiva da parte di detto Decreto.

Soccorre, tuttavia, la citata disposizione transitoria contenuta nell’art. 216, comma 27-*octies* del Codice, secondo cui *“Nelle more dell’adozione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettere a) e b) , della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice, le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma”*.

È da precisare, inoltre, che il Decreto “Sblocca-Cantieri” non dispone nulla in materia del potere dell’ANAC di predisporre Linee Guida, non vincolanti, allo scopo di garantire *“la promozione dell’efficienza, della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche”* (art. 213, comma 2 del Codice).

Ne consegue che rimane intatto il potere dell’ANAC di

regolamentare, seppure mediante provvedimenti non vincolanti, alcuni settori ritenuti particolarmente sensibili, seppure mediante dei “consigli” sulle prassi ritenute migliori. E, a maggior ragione, rimangono valide le Linee guida non vincolanti già approvate, come le già citate Linee guida n. 4 che al paragrafo 6 configurano la procedura negoziata per l'affidamento di contratti di lavori di importo pari o superiore a euro 150.000,00 euro e inferiore a 1.000.000,00 euro, secondo il seguente schema: *“6.1 I contratti di lavori di importo pari o superiore a euro 150.000,00 euro e inferiore a 1.000.000,00 euro possono essere affidati mediante procedura negoziata, con consultazione di almeno quindici operatori economici, ove esistenti, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici...6.3 Considerata l'ampiezza del limite di soglia fino a 1.000.000,00 di euro e i rischi insiti (per definizione) nella possibilità di affidare tramite procedura negoziata una porzione ragguardevole dell'intero mercato degli appalti di lavori, appare tanto più necessaria l'individuazione di meccanismi idonei a garantire la trasparenza della procedura e la parità di trattamento degli operatori economici. In particolare si richiamano gli oneri motivazionali già esplicitati nei paragrafi precedenti. Per affidamenti di importo elevato, superiori a 500.000 euro, le stazioni appaltanti motivano il mancato ricorso a procedure ordinarie che prevedono un maggior grado di trasparenza negli affidamenti. 6.4. Ai sensi dell'articolo articolo 32, comma 10 del Codice dei contratti pubblici, si applica il termine dilatorio di 35 giorni per la stipula del contratto”*.



*3. Il difficile contemperamento tra esigenze di legalità ed esigenze di rilancio del settore dei contratti pubblici.*

Sul Decreto “Sblocca Cantieri” erano stati lanciati diversi autorevoli allarmi, allorché era stato approvato in CDM “salvo intese”<sup>22</sup>. In particolare, a cose fatte, sussistono i rischi dell’innalzamento della soglia da 150 mila a 200 mila euro per i lavori (o alle soglie di cui all’art. 35 per le forniture e i servizi) sotto le quali è possibile affidare il contratto senza gara, con procedura negoziata, dopo aver consultato, ove esistenti, almeno tre operatori economici per i lavori e almeno cinque operatori economici per i servizi e le forniture, mentre prima era previsto che ne venissero consultati rispettivamente dieci e cinque operatori economici (art. 36, comma 2, lett. B).

Invero, modificando l’articolo 36 del Codice dei contratti pubblici sono state disposte importanti modifiche agli appalti di importo al di sotto della soglia comunitaria<sup>23</sup> ed, in particolare, si rende possibile:

- per importi inferiore a 40.000 euro, l’affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o, per i lavori, l’esecuzione in amministrazione diretta (art. 36, comma 2, lett. a);
- utilizzare la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di

---

<sup>22</sup> Al momento, si segnalano ulteriori modifiche in corso di elaborazione governativa al testo del decreto “sblocca cantieri”, di cui si terrà opportunamente conto nelle note a seguire, fatto salvo il testo definitivo che sortirà in sede di conversione in legge.

<sup>23</sup> La rilevanza delle scelte normative effettuate nel settore dei sottosoglia si giustifica sul piano pratico ed operativo, in virtù del numero elevato di affidamenti registrati negli ultimi anni nel settore pubblico. In particolare, come dimostrano i dati resi noti dall’ANAC, il numero degli affidamenti sottosoglia si aggira intorno ai 5 milioni annui, di cui la quasi totalità (98%) si riferisce a commesse di modesto valore, di importo inferiore a 40.000 euro, secondo dati estratti dai sistemi informativi dell’ANAC, sulla base dei CIG perfezionati negli anni 2015 e 2016, riportati dalla stessa Autorità nella Relazione AIR per le Linee guida n. 4, aggiornate al D.Lgs. n. 56/2017. Di piena evidenza, dunque, l’impatto concreto che la disciplina in esame è destinata a riversare nell’attività contrattualistica pubblica.



almeno tre operatori economici per i lavori di importo compreso tra 40.000 e 200.000 euro e di almeno cinque per i servizi e le forniture, compresi tra 40.000 euro e le soglie di cui all'articolo 35 del Codice (art. 36, comma 2, lett. b);

- per i lavori di importo pari o superiore a 200.00 euro e al di sotto della soglia comunitaria di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici si applicherà, invece, la procedura di cui all'art. 60 del Codice (procedura aperta), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 97, comma 8 (*“Per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, e che non presentano carattere transfrontaliero, la stazione appaltante prevede nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2 e commi 2 bis e 2 ter. Comunque la facoltà di esclusione automatica non opera quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci”*). Il rischio concreto è, invero, che le imprese si mettano d'accordo fin da prima della gara, prefigurando una turbativa d'asta a tutti gli effetti.

Orbene, il quadro normativo che risulta dopo le (ulteriori) modifiche da ultimo apportate all'art. 36 del Codice sembra *prima facie* scardinare l'equo contemperamento faticosamente raggiunto per gli appalti sotto soglia dalle Linee guida n. 4 dell'ANAC<sup>24</sup>, tra le esigenze di

---

<sup>24</sup> Le Linee guida n. 4, inizialmente approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, sono state successivamente sottoposte ad una procedura di revisione e aggiornamento, necessaria alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal D.Lgs. n. 56/2017, culminata con l'approvazione del testo aggiornato da parte del Consiglio con delibera n. 206 del 1° marzo 2018. Le Linee guida aggiornate, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale in data 23 marzo 2017, sono entrate in vigore il 7 aprile 2018.



semplificazione e celerità, da un lato, ed i principi di legalità e concorrenzialità del mercato, dall'altro, con conseguente grave *vulnus* al principio di ragionevolezza delle leggi costituzionalmente garantito ed ai principi fondamentali sanciti dal Trattato e dalle Direttive comunitarie<sup>25</sup> e fomite di pericolo che tali semplificazioni possano costituire un terreno favorevole per il proliferare di distorsioni concorrenziali e prassi di illegalità e corruzione.

Ad avviso della Procura contabile, tali devianze sono difficilmente compensabili, pur nella prospettiva del rilancio economico del sistema nazionale degli appalti<sup>26</sup>, semplicemente rivisitando periodicamente il rapporto tra legalità ed efficienza a vantaggio di quest'ultima, in un'ottica di espansione della sfera di discrezionalità delle stazioni appaltanti<sup>27</sup>, che non ha dato fin qui segni di evidente maturazione. E, sopra tutto, è evidente il pericolo di riforme non accompagnate dalla più volte proclamata esigenza, tuttora inattuata, di una seria qualificazione delle stazioni appaltanti *ex art. 38* del Codice.

Una ulteriore velata criticità, per i contratti al di sotto della soglia

---

<sup>25</sup> L'applicazione uniforme di tali principi e direttive deve essere garantita per tutti i contratti pubblici, senza alcuna distinzione di ordine quantitativo (si vedano, in proposito, *ex plurimis* Corte Giust. UE 24 gennaio 1995, in causa C-359/93 e Cons. Stato, Sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 934).

<sup>26</sup> Si consideri che in Italia il settore degli appalti pubblici rappresenta circa il 7% del PIL.

<sup>27</sup> Onde bilanciare l'ampio margine di discrezionalità e flessibilità riconosciuto alle amministrazioni, già il decreto correttivo di cui al D.Lgs. n. 56/2017 ha opportunamente esteso l'obbligo di rotazione sia agli "inviti" che agli "affidamenti". Giova, inoltre, rilevare come il D.Lgs. n. 50/2016, sopra tutto a seguito dell'intervento correttivo, riservi agli affidamenti sottosoglia ulteriori disposizioni eccezionali e derogatorie, tra cui si segnala: la possibilità che le commissioni giudicatrici siano costituite da soggetti nominati dalla stessa stazione appaltante tra i suoi componenti interni *ex art. 77*, comma 3 del Codice; la possibilità di ricorrere al criterio di aggiudicazione del minor prezzo *ex art. 95*, commi 3 e 4 del Codice; la non applicazione dello *stand still period* *ex art. 32*, comma 10, lett. b) del Codice; la possibile stipulazione in forma semplificata di contratti di importo inferiore ad euro 40.000 *ex art. 32*, comma 14



comunitaria, proceduralmente gestiti attraverso un mercato elettronico, è costituita dall'introduzione del comma 6-*quater* all'articolo 36 del Codice, secondo cui il DGUE (Documento di Gara unico europeo) è sostituito formulari *standard* mediante i quali richiedere e verificare il possesso dei requisiti di cui all'articolo 80 – attinenti alla capacità giuridica degli operatori economici a contrarre con la p.a. – ed ogni eventuale ulteriore informazione necessaria all'abilitazione o all'ammissione.

Si aggiungano altre modifiche assai rischiose, quali: la facoltà – esercitabile se specificamente prevista nel bando o nell'avviso di gara – delle stazioni appaltanti di decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti *ex art. 36, comma 5 del Codice*, tant'è che la stessa novella si fa carico di precisare che *“se si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti verificano in maniera imparziale e trasparente che nei confronti del miglior offerente non ricorrano motivi di esclusione e che sussistano i requisiti e le capacità di cui all'art. 83 stabiliti dalla stazione appaltante [medesima]”*; la percentuale più elevata di lavori liberamente subappaltabili dalla ditta vincitrice *ex art. 105, comma 2 del Codice*<sup>28</sup>; i

---

del Codice; la facoltatività della garanzia provvisoria e di quella definitiva *ex art. 93, comma 1 e 103, comma 11 del Codice*.

<sup>28</sup> Con le modifiche introdotte agli articoli 105 e 174 del Codice dei contratti: è previsto l'utilizzo del subappalto fino alla quota del 50% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture; viene eliminato l'obbligo di indicare la terna di nominativi di sub-appaltatori; viene eliminato l'obbligo per l'offerente di dimostrare l'assenza, in capo ai subappaltatori, di motivi di esclusione; è previsto che il contraente generale provveda a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione. Occorre, tuttavia, notare che è in gestazione un accordo governativo che prevede un tetto massimo fino al 40%. Si tratta di un livello di compromesso tra il 30% del Codice ed il 50% stabilito dal decreto “sblocca cantieri”, ma si tratterà di un cambio solo temporaneo, in quanto la soglia del 40% resterà in vigore fino a che non arriverà una riforma complessiva del Codice



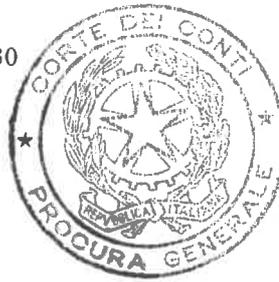
subappalti del tutto liberalizzati nei consorzi di imprese *ex art.* 47, comma 2 del Codice; la specificazione *ex art.* 95, comma 3 del Codice dell'elenco degli appalti da aggiudicare “*esclusivamente*” con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a tutto vantaggio del criterio del prezzo più basso (integrato da astrusi calcoli delle medie delle offerte con soglie di esclusione *ex art.* 97, commi 2, 2-bis e 2-ter di nuovo conio, con l'intento di scongiurare i cartelli collusivi di imprenditori che truccano le gare)<sup>29</sup>; la previsione *tout-court* nel bando dell'esclusione automatica delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dei prefati commi di nuovo conio, quando il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso “*e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'art. 35*” *ex* comma 8 dell'art. 97, mentre il previgente testo sanciva, in tal caso, unicamente la facoltà della stazione appaltante di prevedere la suddetta esclusione automatica<sup>30</sup>; la cancellazione del tetto massimo del 30% per il punteggio economico negli appalti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa *ex art.* 95 del Codice, con evidente snaturamento di detto criterio basato sul miglior rapporto qualità/prezzo;

---

del 2016 e comunque non oltre il 31 dicembre del 2020. A decidere la percentuale applicabile (tra zero e 40%) potranno essere le stazioni appaltanti decidendo volta per volta con i bandi di gara, fermo restando l'addio all'obbligo di nominare una terna di subappaltatori, sia per i piccoli che per i grandi lavori.

<sup>29</sup> Per la verità è in gestazione un compromesso governativo che riguarda la sospensione delle regole attuali circa l'obbligo di affidare i lavori pubblici sulla base di un progetto esecutivo, facendo ritorno all'appalto integrato, seppure entro un perimetro ristretto di casi.

<sup>30</sup> Ciò determina un evidente anelasticità del sistema delle esclusioni delle offerte anomale, in omaggio a evidenti ragioni di celerità del procedimento di gara che, ancora una volta, mostra evidenti criticità negli appalti sotto soglia – nei quali impera il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso – per la sua difficile compatibilità con il diritto comunitario della concorrenza che predilige un sistema basato su un procedimento di verifica in contraddittorio con l'operatore economico della congruità dell'offerta nel suo complesso.



l'abolizione – della quale già si è detto – delle linee guida vincolanti dell'Autorità anticorruzione; la possibilità per le amministrazioni appaltanti di nominare commissari di gara interni in caso di carenza di iscritti nell'Albo gestito dall'ANAC *ex art. 77, comma 3-bis* del Codice<sup>31</sup>; l'eliminazione del divieto di affidare lavori in subappalto a imprese partecipanti alla gara (spesso semplice contropartita negli accordi per concordare le offerte) *ex art. 105, comma 4* del Codice.

Inoltre, con l'articolo 216, comma *4-bis* il divieto di “appalto integrato” di cui all'articolo 59, comma 1, quarto periodo, non si applica per le opere i cui progetti definitivi siano approvati dall'organo competente entro il 31 dicembre 2020, con pubblicazione del bando entro i successivi dodici mesi dall'approvazione dei predetti progetti e, tuttavia, viene prudenzialmente stabilito che il soggetto incaricato della predisposizione del progetto esecutivo non possa assumere le funzioni di direttore dei lavori in relazione al medesimo appalto.

Per inciso va detto che, con la modifica del comma *1-bis*

---

E' stata, fra l'altro, chiarita la natura non sanzionatoria del sub-procedimento di verifica di anomalia (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2015, n. 2573) ed è ormai costante l'orientamento interpretativo per il quale la disciplina delle offerte anomale contenuta nel Codice deve essere interpretata in coerenza con i principi comunitari e, in particolare, con l'articolo 69 della Direttiva n. 2014/24 secondo cui “*l'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente*”, quindi garantendo il pieno contraddittorio con l'impresa anche, se necessario, mediante più passaggi, nella forma ritenuta più opportuna, volti a chiarire i profili ancora dubbi o in contestazione dopo la presentazione delle iniziali giustificazioni scritte (cfr., da ultimo, TAR Marche, 23 gennaio 2017, n. 66; ANAC, delibera n. 1097 del 25 ottobre 2017).

<sup>31</sup> Con l'introduzione del comma *3-bis* nell'articolo 77 del Codice dei contratti pubblici, viene risolta l'*impasse* relativa all'albo dei commissari di gara, la cui entrata in vigore è stata recentemente prorogata sino al 14 luglio 2019, prevedendo che in caso di indisponibilità o di disponibilità insufficiente di esperti iscritti nella sezione ordinaria dell'Albo ai fini della compilazione della lista, la commissione è nominata, anche solo parzialmente, dalla stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto tenuto conto delle specifiche caratteristiche del contratto da affidare e delle connesse competenze. Al momento si registra la scelta governativa di congelare fino al 31 dicembre 2020



dell'articolo 59 del Codice, quando l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori – nel qual caso la stazione appaltante ha facoltà di procedere con l'appalto integrato, indicandone esaustivamente le ragioni nella determina a contrarre –, i requisiti minimi per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto devono essere previsti nei documenti di gara; detti requisiti sono posseduti dalle imprese attestatae per prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli<sup>32</sup>; le imprese attestatae per prestazioni di progettazione e costruzione documentano i requisiti per lo svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non siano dimostrati dal proprio *staff* di progettazione.

Si tratta di un adempimento – quest'ultimo – assai delicato, poiché involge il nucleo fondante dell'*opus commissum* e cioè la sua progettazione, che mette in gioco le risorse professionali tecniche della stazione appaltante – tenuta all'approvazione del progetto – per la sua puntuale verifica.

A questo riguardo, si ritiene che, data l'attuale carenza di risorse professionali tecniche all'interno della P.A.<sup>33</sup>, quest'ultima sarà costretta

---

l'obbligo di servirsi di commissari indipendenti nominati all'interno di un albo gestito dall'ANAC per valutare le offerte. Obbligo peraltro mai entrato in vigore, anche per la carenza di candidati.

<sup>32</sup> Con l'introduzione del comma 1-quater nell'articolo 59 del Codice dei contratti, nei casi in cui l'operatore economico si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista indicato o raggruppato.

<sup>33</sup> "In numerosi uffici della Pubblica Amministrazione alcune funzioni di tipo tecnico spesso sono svolte da personale privo di competenze adeguate, così come emerge da questo studio. L'idea, in altri termini, è



ad optare, quasi sempre, per l'*outsourcing* prestazionale – previo esperimento di apposite procedure di gara – in favore dei soggetti di cui all'art. 46 (professionisti singoli od associati, società di ingegneria, raggruppamenti o consorzi stabili tra detti professionisti etc.) e qui si pone l'ancor più spinoso problema di un eventuale accertamento di responsabilità amministrativo-contabili in capo al soggetto responsabile dell'unità organizzativa competente in relazione all'intervento ed al RUP da esso nominato *ex art. 31*, comma 1 del Codice, per l'inutile spesa che avrebbe potuto essere svolta da personale interno professionalmente qualificato, previa obbligatoria ricognizione dell'esistenza di esso<sup>34</sup>.

Un deciso allentamento al rigore dell'art. 80 del Codice, concernente i “*motivi di esclusione*” e, quindi, la capacità giuridica degli operatori economici a contrarre con la pubblica amministrazione, è dato dalle modifiche apportate ai commi 1 e 5 del medesimo articolo, per effetto delle quali non v'è esclusione dell'impresa principale per condanna definitiva o patteggiamento della pena o mancanza/perdita dei requisiti di un subappaltatore. Correlativamente, il comma 10 di nuovo conio del

---

*che esista una sorta di distonia accentuata tra le caratteristiche specifiche della funzione da esercitare e le competenze possedute dalle figure effettivamente reclutate ed operanti nella PA. Ciò sembra riguardare non solo i livelli intermedi ma anche, e soprattutto, quelli apicali?”. Questo è quello che si legge nei Quaderni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri n. 155/2016, a proposito delle “Figure tecniche nella Pubblica amministrazione. Il caso delle posizioni apicali nella direzione dei sistemi IT”.*

<sup>34</sup> Sul punto, si rinvia, per gli aspetti di carattere generale, alle numerose pronunce rese in materia dalla magistratura contabile, fra le quali possono essere menzionate, senza pretesa di esaustività, le seguenti: Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 6/CONTR/2005 del 15 febbraio 2005; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/AUT/2008; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 355/2012/PAR, n. 51/2013/PAR, n. 236/2013/PAR e n. 178/2014/PAR. Nelle riferite pronunce è stata, in particolare, sottolineata – quale presupposto per il conferimento, da parte delle pubbliche amministrazioni, di incarichi a professionisti esterni – la necessità di una puntuale verifica dell'effettiva carenza di risorse interne all'ente pubblico, con conseguente onere di motivazione in relazione ai



medesimo articolo 80 chiarisce per quanto tempo deve durare l'esclusione dalle gare per le imprese condannate per reati rilevanti ai fini del Codice, allorché non sia indicata la durata della pena accessoria dell'incapacità a contrarre con la p.a.<sup>35</sup>.

Di pregnante rilievo a fini giuscontabilistici è la disposizione di nuovo conio inserita nell'art. 84, comma 1 del Codice, che chiarisce che le SOA, *“nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici, svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20”*, il che comporta, di conserva, l'obbligo di denuncia, di fatti che possano aver cagionato fattispecie di danno erariale, in capo al Rup ed al soggetto responsabile dell'unità organizzativa dal quale questi dipende, ai sensi dell'art. 31, comma 1 dello stesso Codice.

Sempre a riguardo dell'attestazione SOA, un ulteriore deciso allentamento di rigore è rappresentato dalle modifiche introdotte all'articolo 84, comma 4, lettera b) del Codice, secondo cui, per l'attestazione del possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria, tecniche e professionali, il periodo di attività documentabile è quello relativo ai quindici anni (e non già più 10) antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento della qualificazione.

---

presupposti di fatto che hanno generato tale carenza, anche in termini di estensione temporale. Il difetto nell'accertamento è causa di eventuale responsabilità amministrativa per danno erariale.

<sup>35</sup> Si registra al momento un compromesso governativo in atto, in base al quale sarebbe allentata la stretta sulle irregolarità fiscali e contributive non accertate in via definitiva, che aveva sollevato le proteste delle imprese; sicché, per escludere dalle gare un concorrente su questa base bisognerà perlomeno che l'irregolarità sia “grave” e che sia contenuta “in atti amministrativi esecutivi”.



Con le modifiche introdotte all'articolo 24, comma 7 del Codice, sarà possibile per *“gli affidatari di incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara”* essere *“affidatari delle concessioni di lavori pubblici”* – che a detta progettazione si riferiscono – *“a condizione che il concedente adotti misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla loro partecipazione”*. Per comprendere tale novella, il ripensamento in essa insito per restituire armonia all'ordinamento di settore ed al contempo per comprendere le precauzioni che la circondano, in ragione delle sempre possibili distorsioni della concorrenza, occorre ricordare che, in precedenza, il divieto comprendeva tanto gli appalti che le concessioni di lavori pubblici, nel mentre distonicamente, a norma dell'art. 59, comma 1, quarto periodo, del Codice era vietato – come anche oggi lo è – *“il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori [c.d. “appalto integrato”] ad esclusione dei casi di affidamento [tra l'altro] in concessione”*.

Con le modifiche introdotte agli articoli 196 e 197 del Codice, per gli appalti pubblici di lavori, aggiudicati con la formula del contraente generale, viene eliminato l'albo nazionale dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di direttore dei lavori e di collaudatore; mentre la qualificazione del contraente generale è disciplinata con il nuovo regolamento.

Orbene, è fin troppo evidente il pericolo insito in una formula negoziale di *“avvalimento sostitutivo”*, qual è appunto la concessione, o traslazione di poteri pubblici, ad un contraente generale, laddove si rinunci ad una rigorosa selezione dei soggetti abilitati ai controlli sull'esecuzione e



collaudo, quali appunto sono il direttore dei lavori e il collaudatore.

Di pregnante rilievo, ai fini dei potenziali rischi insiti nella disposizione, è il comma 1-*ter* introdotto nell'art. 216 del Codice, in base al quale *“per gli interventi di cui al comma 1-bis [infrastrutture strategiche ndr] le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal CIPE, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore qualora non superino del cinquanta%il valore del progetto approvato, in caso contrario sono approvate dal CIPE”*. È evidente il *vulnus* potenzialmente inferto da tale disposizione all'art. 215 del Codice concernente le prerogative del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, specie con riferimento ad opere di rilevanza strategica<sup>36</sup>.

In margine a quanto sopra, a rappresentare un bel tuffo nel passato dei commissari straordinari e dei poteri speciali, si assiste ancora una volta sgomenti alla moltiplicazione indiscriminata, a discrezione dell'esecutivo, di figure commissariali atipiche con ampi poteri in deroga alla legislazione ordinaria e allo stesso codice degli appalti e ciò ai sensi dell'art. 4 del Decreto, dedicato agli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, per i quali *“il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze, dispone la nomina di uno o più Commissari straordinari”*.

---

<sup>36</sup> L'attività consultiva del Consiglio Superiore si esplica, com'è noto, attraverso la redazione di pareri obbligatori sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo superiore ai 50 milioni di euro, ai sensi del vigente comma 3 dell'art. 215. Per i progetti delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, ai sensi della legge 21.12.2001, n.443, il Consiglio Superiore, ove obbligatorio ai sensi di legge o richiesto dal Ministro vigilante, esprime parere sui progetti preliminari. Il Consiglio Superiore, inoltre, ove richiesto dagli Organi competenti, esprime parere sui progetti delle opere pubbliche o di interesse pubblico di competenza statale, ai sensi delle disposizioni vigenti sulle costruzioni e infrastrutture strategiche.



È da salutare, invece, con estremo favore, la seguente novità.

Incentivi per funzioni tecniche<sup>37</sup> – Con la modifica dell’articolo 113, comma 2 del Codice dei contratti pubblici l’incentivo ai tecnici della pubblica amministrazione potrà essere assegnato esclusivamente per le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell’esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l’esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti; mentre, viene eliminato l’incentivo ai tecnici della p.a. per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici.

Ciò corrisponde ad un preciso intento di premialità dell’attività propriamente tecnica, la cui valorizzazione è essenziale alla buona riuscita dell’attività contrattualistica pubblica, ove si avverte il bisogno di una sempre maggiore aderenza alle regole dell’arte<sup>38</sup> – riguardanti l’utilizzo di

---

<sup>37</sup> La disciplina mira a stimolare, valorizzare e premiare i diversi apporti professionali afferenti alle commesse pubbliche e consente l’erogazione degli incentivi anche per gli appalti di servizi e forniture. Di tal che, gli incentivi di funzioni tecniche si configurano “non più solo come spesa finalizzata ad investimenti, ma anche come spesa di funzionamento e, dunque, come spesa corrente” (2/SEZAUT/2019/QMIG). In tal senso depono anche, secondo l’insegnamento della Sezione Autonomie, la novella introdotta al comma 5-bis dell’art. 113 ad opera dell’art. 1, comma 526, della legge 27.12.2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), secondo la quale gli oneri relativi agli incentivi per le funzioni tecniche vanno imputati allo stesso capitolo del bilancio che finanzia i singoli lavori, servizi e forniture, in modo che l’impegno di spesa vada assunto, a seconda della natura (corrente o in c/ capitale), nel Titolo I o nel Titolo II dello stato di previsione del bilancio (6/SEZAUT/2018/QMIG).

<sup>38</sup> Il requisito della rispondenza alla regola dell’arte dell’esecuzione di una prestazione professionale è di frequente uso nel diritto privato, ma mancando una diretta definizione normativa, la valenza giuridica della “regola” si desume da alcune norme generiche sul contratto (specialmente il contratto d’appalto) e



determinati materiali, strumenti, procedure e soluzioni realizzative, volte a garantire la qualità del prodotto o del servizio finale, oggetto della commessa – nell’ottica di promuovere le migliori pratiche e l’utilizzo di *standard* tecnici adeguati all’*opus commissum*.

A questo preciso riguardo, si può senz’altro dire che è stata colmata una vistosa distonia presente nel Codice che, da un lato, esplicitava a chiare lettere una riluttanza nei confronti dell’appalto integrato *ex art. 59*, mostrando in tal modo di preferire, fin dove possibile, l’utilizzo di professionalità tecniche interne alla stazione appaltante *ex art. 24* e, dall’altro, escludeva dall’incentivo – prima della modifica in argomento – proprio quelle professionalità, favorendo in tal modo il lato più strettamente burocratico degli appalti.

#### 4. Conclusioni.

Ancora una volta, quindi, nonostante i ripetuti annunci di un totale riordino di tutta la normativa sugli appalti – che dovrebbe essere realizzato con un decreto legislativo successivo ad una legge delega contenente principi e criteri, che lascerebbero al Governo la possibilità di scegliere la via della riscrittura integrale del Codice o la sua correzione ed integrazione – si assiste a sporadici interventi di ortopedia normativa in sé rischiosi, per quanto è stato sopra detto.

Ciò che è ormai certa è l’integrale sostituzione dell’attuale *soft law* dell’Anac (costituita da un coacervo di provvedimenti vincolanti e non

---

sulle obbligazioni. A livello generale, l’art. 1176, comma 2°, del codice civile prescrive che “nell’adempimento delle obbligazioni inerenti all’esercizio di un’attività professionale la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell’attività esercitata” e per l’art. 2224 il prestatore d’opera è tenuto a procedere all’esecuzione dell’opera “secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d’arte” e ciò comporta negli appalti che vi sia una perfetta simmetria di *know-how* tra il progettista, l’esecutore ed il controllore.



vincolanti) che, in verità, mentre da una parte ha avuto la peculiarità di essere via via modificata ed integrata in tempi brevi, dall'altra ha creato una regolamentazione a pioggia di difficile lettura. Si aprono nuovamente le porte, quindi, ad un unico regolamento attuativo del tipo del previgente Regolamento n. 207/2010, in parte ancor oggi in vigore.

Al contempo, si toccano con mano i pericoli di una cultura dell'emergenza, foriera di una *deregulation* rischiosa, accompagnata da una marcata riduzione dei controlli e delle garanzie, in grado di favorire spinte mai sopite verso la "corruzione" e ciò è frutto di un pregiudizio ideologico verso le opere pubbliche, che consiste nel ritenere che, per essere speditamente attuate, occorra chiudere un occhio sulla trasparenza. Si tratta, invero, di una resa determinata dal fatto che il prodotto interno lordo sta precipitando e che occorra, quindi, consegnare gli appalti alle procedure di emergenza, ritenute a torto la panacea di tutti i mali.

LE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE DAL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI AL CODICE APPALTI (DLGS 50/2016)		
<i>Tabella a cura di Edilizia e Territorio Il Sole 24 Ore - Divieto di ripubblicazione o utilizzo senza citare la fonte</i>		
Articolo Sblocca- cantieri	Articolo codice modificato	Contenuto
1, lett. a, 1)	23, c. 1	<b>Livelli di progettazione. Il decreto Mit sui livelli di progettazione (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento</b>
1, lett. a, 2)	23, c. 3-bis	<b>Appalto integrato per manutenzioni. Ok gare su progetto definitivo per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi che prevedono rinnovo o sostituzione della parti strutturali di opere e impianti.</b>



1, lett. a, 3) e 4	23, c. 5	Progetto di fattibilità tecnico-economica. Aggiornamento dei contenuti del progetto che ha sostituito il vecchio preliminare
1, lett. a, 5)	23, c. 11	Spese tecniche. Nelle spese tecniche da inserire nel quadro economico dell'intervento vanno inserite anche quelle per coprire le indagini strumentali.
1, lett.b, 1)	24, c. 2	Requisiti dei progettisti. Decreto Mit con i requisiti di progettisti e società sostituito dal nuovo regolamento.
1, lett.b, 2)	24, c. 7	Progettisti concessioni. Possono essere affidatari di concessioni a condizione che si garantisca la tutela della concorrenza
1, lett. C	29, c. 1	Trasparenza e ricorsi. Cancellati gli obblighi di pubblicazione delle liste di ammessi ed esclusi alla gara per consentire la proposizione dei ricorsi con il rito super-accelerato che viene eliminato con la cancellazione dei relativi articoli dal codice del processo amministrativo.
1, lett. d)	31, c. 5	Linee guida sui Rup. Le linee guida già emanate dall'Anac saranno sostituite dal nuovo regolamento.
1, lett. e)	35, c. 9 e 10	Appalti divisi in lotti. Obbligo di computare il valore complessivo dei lotti (e non quello del singolo lotto) per stabilire le procedure di gara da seguire (per es. sopra o sotto soglia Ue) anche quando i singoli lotti non vengono aggiudicati "contemporaneamente".
1, lett. e)	35, c. 18	Anticipazione prezzo. L'anticipo del 20% viene esteso a ogni tipo di appalto, dunque anche ai servizi e forniture, mentre prima era appannaggio soltanto delle imprese di lavori pubblici.
1, lett. f, 1)	36, c.2 lett. B	Appalti fino a 200mila euro . Sale da 150mila a 200mila euro l'applicazione della procedura negoziata con richiesta di tre preventivi introdotta dall'ultima legge di Bilancio.



1, lett. f, 2) e 3)	36, c.2 lett. c e d	Gare sopra i 200mila euro. Cancellate le procedure negoziate per i lavori compresi tra 200mila e un milione di euro. Oltre i 200mila euro e fino alle soglie Ue si andrà sempre con procedura aperta, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso e esclusione automatica delle offerte anomale
1, lett. f, 4)	36, c.5	Verifica requisiti. La stazione appaltante potrà decidere di verificare i requisiti solo dopo l'apertura delle offerte limitando il controllo al vincitore e estendendolo a campione sugli altri concorrenti. Questa opzione deve essere esplicitata nel bando di gara.
1, lett. f, 5)	36, c.5-bis	Mercati elettronici e Dgue . Possibilità di sostituire il Dgue con formulari standard nelle gare gestite con procedure telematiche.
1, lett. f, 6)	36, c. 7	Linee guida sul sottosoglia. Le linee guida già emanate dall'Anac saranno sostituite dal nuovo regolamento.
1, lett. f, 7)	36, c. 9	Massimo ribasso. Diventa il criterio principale per l'aggiudicazione degli appalti sottosoglia Ue (5,5 milioni per i lavori). La stazione appaltante deve motivare eventuali scelte diverse. Restano comunque esclusi e vanno aggiudicati all'offerta più vantaggiosa gli appalti relativi a servizi sociali e di ristorazione (ospedaliera, assistenziale e scolastica) e quelli ad alta intensità di manodopera.



<b>1, lett. G</b>	<b>37, c. 4</b>	<b>Comuni non capoluogo. Elimina l'obbligo di procedere tramite centrali di committenza, unioni di comuni o stazioni uniche appaltanti per i comuni non capoluogo in possesso della qualificazione di stazione appaltante.</b>
<b>1, lett. H, 1) e 2)</b>	<b>47, c.2</b>	<b>Consorzi stabili. Possibile assegnazione a imprese del consorzio senza che si configuri subappalto. Aggiornamento delle norme di verifica dei requisiti.</b>
<b>1, lett. I 1) e 2)</b>	<b>59, c. 2</b>	<b>Gare di progettazione. Specifica i requisiti minimi che devono dimostrare le imprese di costruzione e introduce il pagamento diretto dei progettisti esterni all'impresa da parte delle stazioni appaltanti negli appalti integrati. L'indicazione della modalità di erogazione del compenso deve essere indicata nei documenti di gara.</b>
<b>1, lett. L</b>	<b>76, c.2</b>	<b>Informazioni ai concorrenti. Indica le modalità di comunicazione ai concorrenti dei provvedimenti di ammissione ed esclusione alle procedure di gara con le modalità previste dal codice dell'amministrazione digitale.</b>
<b>1, lett. m</b>	<b>77, c. 3-bis</b>	<b>Commissari di gara. Prevede la possibilità per le stazioni appaltanti di nominare commissari di gara interni in caso di carenza di iscritti nell'albo gestito dall'Anac</b>



1, lett. N, 1) e 5)	80, c. 1 e c. 5	Requisiti subappaltatori. Niente esclusione dell'impresa principale per condanna definitiva o richiesta di applicazione della pena su richiesta (patteggiamento) o mancanza/perdita dei requisiti di un subappaltatore.
1, lett. N, 2)	80, c.2	Antimafia. Conferma che le imprese colpite da interdittiva antimafia che abbiano impugnato il provvedimento possono richiedere al prefetto l'applicazione del controllo giudiziario sull'azienda evitando il divieto di contrattazione con la Pa e dunque l'esclusione dalle gare.
1, lett. N, 3)	80, c. 3	Soci. Chiarisce l'applicazione delle cause di esclusione alle aziende con numero di soci minore o pari a quattro. Prima il riferimento era alle aziende con meno di quattro soci.
1, lett. N, 4)	80, c. 4	Irregolarità fiscali. Introduce la possibilità per la stazione appaltante di escludere un'impresa nel caso in cui la stessa a Pa venga a conoscenza e possa dimostrare che l'operatore non è in regola con gli obblighi fiscali o contributivi. Garantisce più discrezionalità alle Pa su input di Bruxelles (procedura di infrazione). La misura non vale se l'operatore dimostra di aver ottemperato agli obblighi pagando o "impegnandosi in modo vincolante" o nel caso il debito sia estinto prima della data di presentazione "delle domande".
1, lett. N, 5)	80, c. 5, lett. B)	Imprese in crisi. Chiarisce meglio i casi in cui bisogna escludere le imprese in stato di fallimento, liquidazione coatta e concordato preventivo.



1, lett. N, 6)	80, c. 10	Esclusione dalle gare. Chiarisce per quanto tempo deve durare l'esclusione dalle gare per le imprese condannate per reati rilevanti ai fini del codice appalti senza che sia indicata la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la Pa.
1, lett. o) e lett. P 2)	83, c. 2 e 84, c.2	Decreto qualificazione. Il decreto Mit, su proposta Anac, sulla qualificazione (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento
1, lett. p, 1)	84, c.1	Soa. Chiarisce che le Soa svolgono "funzioni di natura pubblicistica" quando svolgono attività di attestazione dei costruttori .
1, lett. p, 3)	84. c. 4, lett. B	Qualificazione soft . Estende da 10 a 15 anni il periodo che le imprese possono prendere a riferimento per documentare il possesso dei requisiti tecnico-economici, scavallando così gli anni più duri della crisi.
1, lett. R	89, c. 11	Opere super-specialistiche. Il decreto Mit con l'individuazione delle opere super-specialistiche per le quali non è ammesso il ricorso all'avvalimento sarà sostituito dal nuovo regolamento
1, lett. S	95	Criteri di aggiudicazione. Integra l'elenco degli appalti da aggiudicare esclusivamente con l'offerta più vantaggiosa. Niente massimo ribasso anche per servizi e forniture particolarmente innovativi da 40mila euro in su. Cancella il tetto massimo del 30% al prezzo negli appalti con l'offerta più vantaggiosa. Stabilisce che esclusioni o ammissioni decise da ricorsi non rilevano ai fini del calcolo delle medie o dell'individuazione della soglia di anomali.



1, lett. T	97	Offerte anomale. Stabilisce i criteri per l'individuazione delle offerte anomale da utilizzare in base al numero di offerte ricevute (maggiore o minore di 15). Prevede l'esclusione automatica delle offerte anomale per tutti gli appalti sottosoglia Ue privi di interesse transfrontaliero. Ribadisce che l'esclusione automatica non opera in presenza di meno di 10 offerte.
1, lett. U	102, c. 8	Decreto collaudo. Il decreto Mit sul collaudo (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento.
1, lett. V	105, c. 2 e 4	Subappalto al 50% gara per gara. Innalza dal 30% al 50% il tetto massimo per il subappalto. A decidere la quota saranno le stazioni appaltanti con il bando di gara. Permette alle imprese di diventare subappaltatori anche se hanno partecipato alla gara per l'assegnazione dell'appalto principale.
1, lett. V, 5)	105, c. 6	Terna subappaltatori. Cancella l'obbligo di nominare una terna di subappaltatori con l'offerta.
1, lett. V, 6)	105, c. 13	Pagamento diretto Pmi. Stabilisce l'obbligo di pagamento diretto su richiesta dei subappaltatori, eliminando l'inciso "se la natura del contratto lo consente".
1, lett. z)	111	Direttore lavori e dell'esecuzione del contratto. Il decreto Mit con le linee guida per il direttore dei lavori e per il direttore di esecuzione del contratto di servizi e forniture sarà sostituito dal nuovo regolamento.



1, lett. aa)	113, c.3	Incentivo 2%. Reintroduce l'incentivo 2% per le attività di progettazione dei progettisti interni alla Pa.
1, lett. bb)	133	Settori speciali. Impone alle stazioni appaltanti dei settori speciali di indicare nel bando i criteri di verifica dei requisiti nel caso si eserciti la facoltà di aprire le buste economiche prima di quelle amministrative
1, lett. cc) culturali	146, c.4	Beni culturali. Il Dm Beni culturali-Infrastrutture su qualificazione direttori tecnici ed esecutori lavori, livelli di progettazione dei lavori concernenti i beni lavori di somma urgenza e collaudo sarà sostituito dal nuovo regolamento
1, lett. dd)	174, c. 2 e 3	Subappalti nelle concessioni. Cancellato l'obbligo di indicare una terna di subappaltatori e l'obbligo di dimostrare la presenza dei requisiti dei subaffidatari da parte degli offerenti.
1, lett. e)	177, c.2	In house. Sposta al 31 dicembre 2019 l'obbligo di conformarsi al sistema "80-20" per le concessioni già in essere.
1, lett. ff)	183, c. 17-bis	Project financing. Anche Cassa depositi e prestiti e altri investitori istituzionali potranno presentare proposte di project financing per la realizzazione di interventi fuori programmazione.
1, lett. gg)general	196, c. 3 e 4	Albi general contractor. Cancellato l'obbligo di istituire un albo dei direttori dei lavori e dei collaudatori per gli appalti assegnati con la formula del contractor.



1, lett. hh) e ii)	197 e 199	Qualificazione general contractor. Il sistema verrà stabilito con il nuovo regolamento. Eliminate le competenze Anac sulle classifiche.
1, lett. ll)	215, c. 5	Pareri Consiglio superiore Lavori pubblici. Riduce da 90 a 60 giorni il termine massimo per il parere che il Clsp deve emettere sui progetti pubblici di competenza statale di importo superiore a 50 milioni.
1, lett. mm, 1)	216, c. 1-ter	Varianti opere legge obiettivo. Le varianti di importo inferiore al 50% relative a progetti definitivi già approvati dal Cipe non dovranno essere rimesse di nuovo al Cipe ma potranno essere autorizzate direttamente dalla stazione appaltante.
1, lett. mm, 3)	216, c. 4-bis	Appalto integrato. Riapre la finestra per l'assegnazione di progetti su progetto definitivo. Potranno essere messi a gara con appalto integrato i definitivi approvati entro il 31 dicembre 2020, con pubblicazione del bando entro i successivi 12 mesi. L'autore del progetto esecutivo non potrà svolgere il ruolo di direttore dei lavori.
1, lett. mm, 6)	216, c. 27-sexies	Autostrade. Le concessioni in scadenza o scadute con pubblicazione del bando entro il 31 dicembre 2019 potranno essere affidate con gare promosse sulla base del solo fabbisogno predisposto dal concedente, limitato agli interventi necessari a mettere in sicurezza l'infrastruttura.



<b>1, lett. mm. 7)</b>	<b>216, 27-octies</b>	<b>Regolamento unico. Il nuovo regolamento unico deve essere adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Le linee guida e i provvedimenti attuativi che verranno assorbiti dal regolamento resteranno in vigore fino a che quest'ultimo provvedimento non vedrà la luce.</b>
<b>2, c.1 e 2</b>	<b>110</b>	<b>Imprese in crisi. Anticipa l'entrata in vigore di una serie di misure sulla partecipazione alle gare delle imprese in crisi previste dal nuovo codice delle crisi di impresa e dell'insolvenza.</b>
<b>Tabella a cura di Edilizia e Territorio Il Sole 24 Ore - Divieto di ripubblicazione o utilizzo senza citare la fonte</b>		



MANOVRA ECONOMICA, DEF, POLITICHE FISCALI (a cura dei VV.PP.GG. Arturo Iadecola e Donato Luciano)

Sommario: 1. *Il quadro normativo di riferimento*; 2. *Il semestre europeo 2018*; 2.1. *Le valutazioni della Commissione*; 3. *Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza*; 3.1. *La posizione del Consiglio*; 3.2. *La manovra di bilancio*; 4. *I risultati di finanza pubblica a fine 2018*; 5. *Alcune considerazioni*; 6. *L'interlocuzione con l'Unione Europea nel 2019*.

*1. Il quadro normativo di riferimento.*

Il processo di integrazione che ha dato vita all'Unione Economica e Monetaria, ossia l'insieme dei Paesi europei che adottano la moneta unica, ha assunto, quale criterio di riferimento, il rapporto tra il Prodotto interno lordo, il disavanzo e il debito pubblico. Il Trattato di Maastricht dell'11 dicembre 1991 ha, infatti, previsto, al fine della partecipazione all'Unione, una serie di parametri da rispettare, allo scopo di assicurare la massima convergenza tra le economie degli Stati aderenti. Tra questi spiccano, soprattutto in quanto devono essere rispettati anche dopo l'introduzione dell'euro, i seguenti due: rapporto indebitamento netto/Pil non superiore al 3% (ovvero superiore in via eccezionale e temporanea), là dove per indebitamento netto si intende il saldo globale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni; rapporto debito pubblico/Pil inferiore al 60%, o comunque tendente ad avvicinarsi a questo valore con un ritmo adeguato.

Il Consiglio europeo, inoltre, con la risoluzione del 17 giugno 1997 (seguita dai regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97), ha adottato il Patto di



Stabilità e Crescita, che impegna gli Stati membri dell'Ue ad adottare le misure di politica economica ritenute necessarie per conseguire un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo. Il Patto è stato modificato nel 2005 e, successivamente, nel novembre 2011, con il cosiddetto *six pack* (costituito da cinque regolamenti e da una direttiva)<sup>39</sup>.

Poiché, come è noto, il rispetto dei saldi europei deve essere assicurato dai risultati dell'intero conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, la legislazione nazionale ha introdotto una serie di norme volte a rendere anche le autonomie territoriali diverse dallo Stato (Regioni ed enti locali) responsabili del raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede europea. Ciò ha fatto, dapprima, con il meccanismo conosciuto come Patto di stabilità interno, e, successivamente, con l'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio<sup>40</sup>.

A tal riguardo, inoltre, la l. 3 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica - lcf) ha espressamente sancito che tutte «*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabili dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti*

---

<sup>39</sup> Con il *six pack*, in particolare, è stata introdotta la regola del debito, recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (l. n. 243/2012). Essa prevede a regime che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/Pil verso la soglia del 60%, almeno uno dei seguenti criteri venga rispettato: 1) la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60% del Pil deve essere ridotta in media di 1/20 nel corso dei tre anni antecedenti quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*); 2) l'eccesso di debito rispetto al primo *benchmark* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/Pil che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il Pil nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale); 3) la correzione intervenga nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward-looking*).

<sup>40</sup> Art. 9 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, come modificata dalla l. 12 agosto 2016, n. 164; art. 1, commi da 465 a 508, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, come modificata dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205. Per il



*responsabilità*» (art. 1, comma 1, primo periodo). Questa previsione è stata recepita nella Costituzione ad opera della l. cost. 1/2012, che ha modificato l'art. 119 della Carta fondamentale. La lcf ha, altresì, stabilito che «*Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal Documento di Economia e Finanza*». A tal fine, nella manovra di finanza pubblica è inserito il quadro di riferimento normativo per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali (art. 8).

Il quadro delle previsioni di matrice europea in materia di finanza pubblica si è ulteriormente arricchito nel 2011, con l'approvazione, da parte del Consiglio europeo, del «*Patto euro plus*». Tale accordo, tra l'altro, individua, per gli Stati che vi hanno aderito, le seguenti priorità:

- stimolare la competitività e l'occupazione;
- rafforzare la stabilità finanziaria;
- assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il concreto perseguimento di questi obiettivi avviene attraverso lo strumento del c.d. semestre europeo. Si tratta di una procedura organica, che si articola nel primo semestre di ciascun anno, volta al coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri.

Di particolare rilievo è la previsione (art. 9, comma 1, lcf) che entro il 30 aprile di ogni anno ciascuno Stato deve presentare contestualmente al Consiglio e alla Commissione due documenti, il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, che definiscono le misure strategiche e di



riforma per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita produttiva e occupazionale.

Entrambi i documenti sono inclusi altresì nel Documento di economia e finanza, che dev'essere presentato al Parlamento dal Governo entro il 10 aprile di ogni anno. Ciò comporta che al Parlamento siano presentati i medesimi documenti sottoposti alle Istituzioni europee.

Nel predisporre tali documenti, il Governo deve tenere conto delle linee guida di politica economica e di bilancio per l'Ue e l'area euro che il Consiglio europeo deve elaborare entro nel periodo febbraio-marzo di ogni anno.

All'inizio del mese di giugno, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio per i singoli Stati membri, che poi devono essere approvate dal Consiglio ECOFIN, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo.

Nei mesi successivi, ciascuno Stato membro, tenuto conto delle raccomandazioni e delle decisioni degli organi europei, predispone il proprio bilancio e dà seguito alla manovra di finanza pubblica.

Nel quadro in esame si inseriscono i regolamenti Ue nn. 472/2013 e 473/2013 (c.d. *two pack*), entrati in vigore, con efficacia immediata negli ordinamenti dei singoli Stati, il 30 maggio 2013. È stato introdotto, in particolare, l'obbligo dell'invio alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, contestualmente alla presentazione all'organo legislativo del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio, di un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo, in cui sono sintetizzati i contenuti della manovra finanziaria. La



Commissione rende un parere sul progetto entro la fine di novembre.

Infine, va segnalato che un ulteriore irrigidimento dell'obbligo del rispetto dei vincoli *deficit/Pil* e *debito/Pil* è conseguito al *fiscal compact* (o patto di bilancio), come è comunemente chiamato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Capi di Stato e di Governo dell'Ue (non hanno aderito il Regno Unito e la Repubblica Ceca) e ratificato dall'Italia con la legge n.114/2012.

Il Trattato, all'art. 3, paragrafo 2, ha richiesto alle parti contraenti di adottare “*disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*”. Lo Stato italiano ha a ciò provveduto con la l. cost. 1/2012, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. La definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stati rinviati dal nuovo testo della Costituzione ad una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. In attuazione di tale disposto è stata approvata la legge n. 243 del 2012. La nozione di equilibrio di bilancio è specificata dalla legge n. 243 del 2012 (articoli 2, 3, 6, 8) come corrispondente all'obiettivo di medio termine, a sua volta definito come il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il sistema di *governance* economica e di finanza pubblica a livello di



UE si articola dunque in un complesso di misure, di natura legislativa e non legislativa, con l'obiettivo di creare le condizioni affinché le decisioni dei singoli Stati membri in materia di finanza pubblica e, più in generale, in materia macroeconomica non si differenzino eccessivamente ma anzi tendano ad una progressiva coerenza, considerato che squilibri e divergenze troppo marcati possono mettere a repentaglio la resilienza del sistema nel suo complesso. Ciò avviene con una articolazione dei processi decisionali tendenzialmente identica in tutti gli Stati membri sulla base di una serie di fasi e passaggi puntualmente definiti e basati su una stretta interazione e interlocuzione tra Istituzioni europee (Commissione europea e Consiglio dell'UE) e autorità nazionali e si concretizza nell'obbligo di rispettare alcuni precisi parametri di tipo quantitativo per quanto concerne in particolare i saldi di finanza pubblica rilevanti in ambito europeo (debito e indebitamento netto della P.A.).

Sul piano della tempistica ciò si è tradotto, come già detto, nella definizione del semestre europeo, che prende avvio con la presentazione di un documento della Commissione europea (Analisi annuale della crescita), che definisce gli orientamenti e fornisce indirizzi generali rivolti ad orientare le scelte in materia di politica economica e di bilancio per realizzare tutte le potenzialità di crescita. All'indicazione di questi obiettivi generali fa seguito la fase che investe direttamente i singoli Stati membri e che si traduce nella presentazione di un documento programmatico (che nel caso italiano è il Documento di economia e finanza, Def) che si articola in due sezioni: una che si riferisce ai profili macroeconomici generali, anch'essa mirata agli obiettivi della crescita (Programma nazionale di



riforma) e l'altra più propriamente focalizzata sulle grandezze di finanza pubblica (Programma di stabilità). Alla fase programmatica, per quanto si è già detto, fa seguito, nel secondo semestre dell'anno, la fase di decisione puntuale della manovra di bilancio anch'essa contrassegnata dall'interlocuzione costante tra le autorità nazionali e le Istituzioni europee (nel caso specifico la Commissione europea).

Sulla base di quanto indicato nell'articolo 119 del Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE), le regole europee sono rivolte a monitorare l'andamento dei conti pubblici sia nel breve periodo (stabilità della politica di bilancio) che nel lungo periodo (sostenibilità della politica di bilancio). Il Patto di stabilità e crescita, come integrato dal *fiscal compact*, definisce attualmente i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo).

In particolare, il braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita mira ad assicurare che gli Stati membri adottino politiche coerenti con le regole europee, delineando una procedura di intervento diretto a correggere l'eventuale mancato rispetto dei limiti numerici indicati nei Trattati europei. A tal fine, viene definita la c.d. Procedura di disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure*, EDP), finalizzata appunto a rendere cogente il limite del 3% per il rapporto disavanzo/Pil e del 60% per il rapporto debito/Pil, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato. La procedura EDP, definita in dettaglio nell'articolo 126



del Trattato, viene pertanto aperta quando uno Stato membro oltrepassa la soglia del 3 per cento, oppure quando non rispetta la regola di riduzione del rapporto debito/Pil ad un ritmo soddisfacente. La procedura EDP, che si apre solo dopo aver considerato gli eventuali fattori mitiganti del mancato rispetto dei suddetti vincoli, prevede che sulla base di indicazioni da parte della Commissione il Consiglio adotti una raccomandazione che sollecita lo Stato membro ad adottare le misure necessarie per correggere il *deficit* entro un periodo di tempo predeterminato. La mancata adozione di misure efficaci entro sei mesi comporta l'applicazione di sanzioni.

Nel quadro delle procedure di sorveglianza europea, l'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita e alla regola del debito che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del Pil. Quanto alla regola del debito, l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking* della regola sul debito). Il regolamento specifica, inoltre, che la regola è considerata soddisfatta se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito). Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata portando alla redazione, da



parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'elevato livello del rapporto debito/Pil rimane una delle principali problematiche per l'economia italiana.

Quanto agli obiettivi fissati nel quadro del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, che trova fondamento normativo nell'art. 126 del Trattato dell'Unione, ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo a medio termine (OMT) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso tale obiettivo. In particolare, il Regolamento CE n. 1466/1997, all'articolo 2-*bis* della sezione 1-*bis* prevede che ciascuno Stato membro abbia uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base della propria posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine, specifici per Paese, possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al valore del 3% del rapporto *deficit*/Pil (indicato nel quadro del braccio correttivo del Patto di stabilità) consentendo che tale valore non sia oltrepassato nel corso di un normale ciclo economico. Il percorso verso l'OMT dovrebbe inoltre assicurare la convergenza, nel medio termine, verso livelli sostenibili nel rapporto debito/Pil. Gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del Pil e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

Il *fiscal compact* ha ristretto ulteriormente il limite inferiore per



considerare il bilancio in equilibrio. Infatti, ai sensi dell'articolo 3 del trattato, il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione deve essere pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del Prodotto interno lordo. Gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi programmi di stabilità, con i quali presentano il percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT). Tale obiettivo è calcolato a partire dal saldo nominale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (indebitamento/accreditamento netto), depurando tale valore della componente dovuta al ciclo economico e delle misure *una tantum* (indebitamento netto strutturale).

Per l'Italia, l'obiettivo di medio termine coincide con il pareggio di bilancio (cioè con un indebitamento netto pari a 0,0% del Pil). Gli Stati membri presentano, nell'ambito del semestre europeo, i propri Programmi di stabilità ed i relativi aggiornamenti annuali, con i quali danno conto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine. Tale percorso, definito in termini di miglioramento progressivo del saldo strutturale verso la convergenza con l'OMT, si fonda di norma su una correzione strutturale annuale di 0,5 punti (superiore a 0,5% per i paesi più indebitati e ad alto rischio). Deviazioni temporanee dalla misura dello 0,5% possono essere ammesse, oltre che in presenza di eventi eccezionali, nel caso in cui sussistano specifici presupposti di flessibilità individuati nel quadro delle regole europee<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione Europea "sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita" (13 gennaio 2015).



## *2. Il semestre europeo 2018.*

### *2.1 Le valutazioni della Commissione.*

Il 7 marzo 2018, la Commissione ha pubblicato la relazione per Paese relativa all'Italia per il 2018, nella quale ha preso in esame i progressi compiuti dal Paese nel dar seguito alle raccomandazioni adottate, nei suoi confronti, nell'anno precedente.

In primo luogo, la Commissione ha riscontrato un consolidamento della ripresa economica, grazie anche alla politica monetaria accomodante della Banca centrale europea e a una domanda esterna vigorosa, con una crescita stimata del Pil reale dell'1,5% sia nel 2017 che nel 2018, e con previsione di rallentamento all'1,2% nel 2019. L'organo ha dato atto, in particolare, di un miglioramento graduale delle prospettive economiche delle regioni meridionali, in cui il Pil reale è aumentato, nel 2016, dello 0,8%, dopo una crescita dell'1,5% nell'anno precedente, e dunque secondo un ritmo di crescita leggermente più sostenuto rispetto al Nord nel 2015-2016. Anche per il 2017 è stata, inoltre, confermata l'accelerazione dell'inflazione generale IAPC<sup>42</sup>, con il passaggio dai livelli prossimi allo zero del triennio 2014-2016 all'1,3%, e la previsione di un aumento fino all'1,5% entro il 2019.

Nel complesso, secondo la Commissione, l'Italia ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese del 2017. Per quel che concerne le politiche fiscali, i progressi sono stati considerati limitati, quanto al programma di privatizzazione e al trasferimento dell'onere fiscale gravante sui fattori produttivi, mentre sono

---

<sup>42</sup> Indice Armonizzato dei Prezzi al Consumo.



stati ritenuti significativi gli sviluppi inerenti alla fatturazione elettronica obbligatoria. In materia di giustizia, la Commissione non ha rilevato significativi miglioramenti sul fronte della riduzione della durata del processo civile, mentre ha giudicato positivamente il perfezionamento del quadro normativo per la lotta alla corruzione. Sono stati riscontrati, poi, alcuni progressi in materia di concorrenza, di riforma del pubblico impiego e di efficienza delle imprese di proprietà pubblica, nonché nel settore bancario e dell'insolvenza.

Un apposito paragrafo della relazione è dedicato all'esame previsto dalla procedura per gli squilibri macroeconomici<sup>43</sup>. La Commissione, pur dando atto di "recenti sviluppi incoraggianti", ha, nondimeno, riscontrato la persistenza di considerevoli squilibri macroeconomici, evidenziati dall'aumento del rapporto debito pubblico/Pil, stimato al 132,1% per il 2017 e destinato a mantenersi sopra il 130% negli anni a venire. Un dato, quest'ultimo, individuato quale fattore di vulnerabilità dell'economia<sup>44</sup>, un freno alla crescita e una fonte di ricadute negative per la zona euro. Sulle prospettive di crescita, secondo la relazione, gravano altresì la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile.

In conclusione, la Commissione ha ritenuto necessaria, al fine di affrontare in modo adeguato i grandi squilibri degli *stock* (tra cui l'elevato debito pubblico), la coerente prosecuzione dell'attuazione delle riforme

---

<sup>43</sup> L'esame in questione è un istituto previsto e disciplinato dall'art. 5 del regolamento Ue n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

<sup>44</sup> Secondo la Commissione, il rapporto deficit/Pil emerso dalla valutazione costituisce "un freno alla crescita e una fonte di ricadute negative per la zona euro, nonostante i recenti sviluppi positivi nella gestione dei debiti come ad esempio l'allungamento della scadenza".



volte a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese per il 2017, tutte correlate agli squilibri macroeconomici.

### *3. Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza.*

Il 26 aprile 2018 il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'approvazione del Documento di economia e finanza.

La valutazione dei dati consuntivi del 2017 è stata moderatamente ottimistica. Le stime hanno confermato la ripresa economica, con la crescita del Pil dell'1,5% in termini reali, in aumento rispetto al dato, pari all'1%, registrato nel biennio precedente. Il miglioramento ha interessato anche il mercato del lavoro, dal momento che l'occupazione è aumentata dell'1,1% e che il numero delle ore lavorate è cresciuto in misura analoga.

La ragione dell'accentuazione della crescita economica è stata individuata nell'intensificazione degli investimenti e delle esportazioni, mentre i consumi delle famiglie si sono mantenuti sul sentiero di crescita moderata degli anni precedenti. Il saldo della bilancia commerciale nei rapporti con l'estero è stato ampiamente positivo<sup>45</sup>.

I risultati favorevoli hanno riguardato anche la finanza pubblica. Sotto il profilo del rapporto tra l'indebitamento netto e il Pil, il dato del 2017 si è attestato al 2,3%, in diminuzione rispetto al 2,5% dell'anno precedente. Una leggera flessione ha interessato anche il rapporto tra debito pubblico e Pil, passato al 131,8% dal 132% del 2016<sup>46</sup>.

Le previsioni per il triennio 2018-2020 sono apparse coerenti con la

---

<sup>45</sup> Il *surplus* di partite correnti della bilancia dei pagamenti è salito al 2,8% del Pil, mentre nel 2016 era stato del 2,6%.

<sup>46</sup> Nel Documento si precisa che, in assenza degli interventi straordinari per il risanamento del settore bancario, il rapporto sarebbe sceso al 130,8%.



Nota di aggiornamento al Def 2017. La crescita del Pil reale è stata stimata nell'1,5% per il 2018, nell'1,4% per il 2019 e nell'1,3% per il 2020. In proposito, il Governo ha osservato come, per il primo anno, l'aumento del tasso di cambio dell'euro e del prezzo del petrolio fossero compensati da un quadro internazionale più favorevole e da un livello dei rendimenti sui titoli di Stato lievemente inferiore rispetto a quello ipotizzato nella Nota, mentre la cautela nella previsione del dato in questione per i due anni a seguire è stata giustificata dai rischi geopolitici di medio termine manifestatisi nei mesi precedenti la pubblicazione del Documento.

La stima dell'indebitamento netto della P.A. per il 2018 è stata confermata nell'1,6% del Pil, mentre le previsioni, a legislazione vigente, sono state dello 0,8% nel 2019, fino a scendere a zero nel 2020 e alla trasformazione in un *surplus* dello 0,2% nel 2021. Analogamente, è stato prefigurato l'aumento dell'avanzo primario, dal 2,7% del Pil nel 2019 fino al 3,7% nel 2021, con una parallela riduzione dei pagamenti per interessi, dal 3,8% del Pil del 2017 al costante 3,5% per il triennio 2018-2021.

Il Governo ha, poi, preso in considerazione i saldi di finanza pubblica corretti per il ciclo e le misure *una tantum* e temporanee, oggetto di monitoraggio da parte della Commissione europea secondo il Psc. A tal riguardo, ha registrato una stima del saldo strutturale, per il 2017, pari a -1,1% del Pil, e dunque un lieve peggioramento, nell'ordine dello 0,2%, rispetto all'anno precedente. Quest'ultimo, tuttavia, non avrebbe costituito una deviazione significativa ai fini del braccio preventivo del Patto.

Infine, per quel che concerne il debito pubblico, il Governo ha ipotizzato il progressivo decremento dal 131,8% del Pil, nel 2017, al 122%

nel 2021. Questi valori si sarebbero ridotti, rispettivamente, al 128,4% e al 119% “al netto dei sostegni”, ossia non tenendo in considerazione le quote di pertinenza dell’Italia dei prestiti a Stati membri dell’Uem, bilaterali o attraverso l’Efsf, e del contributo al capitale dell’Esm.

Alla descrizione di questo scenario tendenziale non si è accompagnata la declinazione del quadro programmatico, che, come ha precisato il Documento, sarebbe dipeso dalla definizione degli obiettivi di politica economica del futuro esecutivo<sup>47</sup>.

### *3.1. La posizione del Consiglio.*

A seguito della presentazione del Programma nazionale di riforma e del Programma di stabilità da parte dell’Italia, avvenuta il 16 maggio 2018, il Consiglio dell’Ue, recependo la proposta della Commissione, ha emesso la raccomandazione del 13 luglio 2018.

L’atto ha dato, innanzitutto, conto della posizione della Commissione, espressa nella relazione del 7 marzo 2018, secondo cui l’Italia presentava squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, l’elevato debito pubblico e la dinamica ancora debole della produttività comportavano rischi di rilevanza transfrontaliera, in un quadro caratterizzato da un volume di crediti deteriorati elevato, ma in calo, e da un tasso di disoccupazione alto, seppure in via di diminuzione. Risultava inoltre particolarmente importante la necessità di agire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull’economia italiana e, date le sue dimensioni e

---

<sup>47</sup> Come ha osservato la Corte dei conti nel testo per l’audizione sul Def da parte delle Commissioni speciali della Camera dei Deputati e del Senato (del. SS.RR. n. 5 dell’8 maggio 2018), “l’assenza di un quadro programmatico stimola a concentrare l’attenzione sullo stato del bilancio pubblico e sui fattori che oggi spontaneamente alimentano le sue dinamiche, ma non impedisce riflessioni circa i temi che la gestione dei principali comparti delle Pubbliche amministrazioni porrà al legislatore”.



la sua rilevanza transfrontaliera, sull'Unione economica e monetaria. La raccomandazione ha poi considerato il contenuto dei Programmi presentati dall'Italia, comprensivi degli impegni a breve e a medio termine, valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

Il Consiglio ha ritenuto che per il 2019 il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non avrebbe dovuto essere superiore allo 0,1% del Pil, e che, a politiche invariate, vi fosse il rischio di una deviazione significativa dal suddetto requisito nel 2019 e nel biennio 2018-2019. In base a una prima analisi, l'Italia non avrebbe soddisfatto la regola del debito nel 2018 e nel 2019, senza considerare che il suddetto elevato rapporto, nell'ordine del 130%, avrebbe implicato la destinazione di ingenti risorse alla copertura del servizio del debito anziché a settori aventi un maggiore effetto di stimolo della crescita, tra cui l'istruzione, l'innovazione e le infrastrutture.

Il Consiglio, conseguentemente, ha espresso l'avviso che, a partire dal 2018, l'Italia avrebbe dovuto adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del Psc, individuando l'impiego di eventuali entrate straordinarie per ridurre ulteriormente il rapporto debito pubblico/Pil come *“una risposta prudente”*.

Dopo aver analizzato i diversi interventi pubblici nell'economia e nel settore del lavoro, il Consiglio ha concluso raccomandando all'Italia di adottare, nel 2018 e nel 2019, provvedimenti volti, in primo luogo, alla riduzione del tasso di crescita della spesa e del rapporto debito/Pil, alla riforma fiscale nel settore del lavoro, alla lotta all'economia sommersa e alla diminuzione dell'incidenza delle pensioni di vecchiaia sulla spesa



pubblica, “*al fine di creare margini per l'altra spesa sociale*”<sup>48</sup>.

### 3.2. La manovra di bilancio.

Il 27 settembre 2018, il Consiglio dei Ministri ha approvato la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, contenente, tra l'altro, le stime aggiornate dei saldi di finanza pubblica.

Il Governo ha enucleato le diverse iniziative in programma, tra cui, in particolare, la cancellazione degli aumenti dell'IVA previsti per il 2019, l'introduzione del reddito di cittadinanza e la riduzione delle imposte, rappresentando come, allo scopo di consentire, nel medio termine, una riduzione del rapporto debito/Pil, queste iniziative sarebbero state attuate con gradualità<sup>49</sup>.

L'indebitamento netto è stato calcolato nell'1,8% del Pil. Il peggioramento, pari allo 0,2%, rispetto alle previsioni di aprile, è stato giustificato dalla minore crescita del Pil nominale e della revisione al rialzo degli oneri per interessi, per poco più di 1,9 miliardi<sup>50</sup>.

In chiave programmatica, l'andamento del Pil è stato stimato in crescita dell'1,5% per il 2019, dell'1,6% per il 2020 e dell'1,4% per il 2021. Il rapporto con il debito, tenuto conto dei proventi da dismissioni e

---

<sup>48</sup> La raccomandazione ha previsto, altresì, una serie di interventi specifici, tra cui: la riduzione della durata del processo civile; il potenziamento della lotta alla corruzione; il completamento delle riforme in materia di servizi pubblici locali e di concorrenza; l'accelerazione della riduzione dello *stock* dei crediti deteriorati; l'attuazione della riforma dell'insolvenza; l'adozione di politiche attive che garantiscano l'accesso, in particolare per le donne, al mercato del lavoro; la promozione della ricerca e dell'innovazione.

<sup>49</sup> Si legge nella Nota che “*la manovra punta a conseguire un indebitamento netto della P.A. pari al 2,4 per cento nel 2019, al 2,1 nel 2020 e all'1,8 nel 2021. In confronto allo scenario tendenziale, la manovra 2019-2021 fornirà uno stimolo all'attività economica ben superiore. Sebbene le stime di finanza pubblica non comprendano effetti di retroazione della maggiore crescita sul saldo di bilancio, il più alto livello del Pil nominale contribuirà a ridurre il rapporto debito/Pil nel corso del triennio*”.



delle altre entrate afferenti al Fondo di ammortamento del debito pubblico, è stato calcolato in discesa di 0,9 punti nel 2019, di 1,9 punti nel 2020 e di 1,3 punti nel 2021.

La manovra di bilancio è stata attuata con la l. 30 dicembre 2018, n. 145, che assomma in sé, come è noto, il contenuto della legge di stabilità e di quella di bilancio, e con il collegato d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, conv. con l. 17 dicembre 2018, n. 136. Gli interventi finanziati (impieghi) ammontano a circa 38,6 miliardi nel 2019, 44,8 miliardi nel 2020 e 44 miliardi nel 2021.

I principali ambiti di intervento della manovra possono essere individuati nelle misure per le famiglie e per il contrasto alla povertà, negli investimenti pubblici e nei contributi agli investimenti, nel pubblico impiego e nelle misure per le imprese e per i lavoratori autonomi<sup>51</sup>.

#### *4. I risultati di finanza pubblica a fine 2018.*

Secondo le stime di fine esercizio, il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il Pil è stato, nel 2018, del 2,1%.

Si è registrato un aumento, dell'1,2% (pari a 9,3 miliardi), delle spese al netto degli interessi. Nell'aggregato delle uscite spiccano le prestazioni sociali in denaro, anche in conseguenza della rivalutazione

---

<sup>50</sup> Il Governo ha sottolineato che, pur con questa revisione, il dato avrebbe, nondimeno, evidenziato una consistente riduzione rispetto a quello dell'anno precedente, stimato nel 2,4%.

<sup>51</sup> Sono state confermate, sebbene con una riduzione parziale, le detrazioni fiscali nel settore edilizio e del risparmio energetico. Da rilevare, altresì, il finanziamento delle missioni internazionali di pace del 2020. Sotto il profilo delle risorse di copertura, sono incrementate le clausole di salvaguardia su IVA e accise negli ultimi due anni del triennio, fino a raggiungere, rispettivamente, 23,1 miliardi nel 2020 (pari all'1,2% del Pil) e 28,8 miliardi nel 2021 (1,5% del Pil). Altre misure fiscali hanno interessato le imprese bancarie e finanziarie, con l'abrogazione di precedenti regimi agevolativi. Le ulteriori risorse dovrebbero derivare dai risparmi dovuti ai tagli nel settore sanitario, a definanziamenti e riprogrammazioni e a ulteriori norme di razionalizzazione della spesa. In proposito, v. il *Focus tematico* dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio n. 2 del 5 marzo 2019.



delle prestazioni pensionistiche in base al costo della vita, e i redditi da lavoro dipendente, interessati dai rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici. A questo incremento delle spese primarie correnti si è accompagnato, bilanciandolo, un calo delle uscite in conto capitale, giustificato prevalentemente dal venir meno delle operazioni a sostegno del settore bancario.

Sotto il profilo delle entrate, l'aumento delle stesse è stato dell'1,6% rispetto al 2017 (12,5 miliardi), per effetto soprattutto dei contributi sociali e delle imposte indirette, sostenute dal gettito dell'IVA e dell'IRAP. Vi è stata, invece, una diminuzione delle imposte dirette, anche per effetto della riduzione dell'aliquota Ires disposta con la legge di stabilità per il 2016. Ciò nonostante, non si sono registrate variazioni della pressione fiscale, rimasta al 42,1% del Pil.

Il debito pubblico si è attestato a 52,9 miliardi, in aumento rispetto al 2017. Questo valore corrisponde al fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, considerato unitariamente all'incremento delle disponibilità liquide del Tesoro e all'effetto complessivo della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione, nonché degli scarti e dei premi di emissione e di rimborso.

È aumentato al 132,2%, dal 131,4% del 2017, anche il rapporto fra il debito pubblico e il Pil. L'incremento è stato superiore, di 0,3 punti percentuali, rispetto alle previsioni del Governo: ciò, prevalentemente, a causa di una crescita del prodotto nominale inferiore alle previsioni ufficiali<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2019, pag. 41 s.



### 5. Alcune considerazioni.

Una prima considerazione attiene al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'anno 2018.

Il Pil è cresciuto meno del previsto, e cioè dello 0,9%, se si considera il Pil reale, e dell'1,7% prendendo in esame quello nominale, mentre le previsioni della Nota di aggiornamento al Def, come si è visto, erano rispettivamente dell'1,2% e del 2,5%<sup>53</sup>.

Il rapporto tra l'indebitamento netto e il Pil, calcolato, come si è detto, nel 2,1%, è superiore di 0,3 punti rispetto alle previsioni formulate in autunno dal Governo<sup>54</sup>. Tale risultato evidenzia, nondimeno, una riduzione rispetto al 2017, la quale trova la propria ragione soprattutto nell'aumento dell'avanzo primario (passato dall'1,4% del Pil all'1,6%), dal momento che la spesa per interessi è diminuita in misura marginale<sup>55</sup>.

Qualche valutazione può anche farsi in merito alle prospettive dell'esercizio in corso e dei prossimi<sup>56</sup>.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato previsto al 2,4% del Pil per il 2019. È stata prefigurata la sua riduzione entro gli anni a venire, fino al conseguimento, nel 2021, di un disavanzo

---

<sup>53</sup> Ha, osservato, in proposito, la Corte dei conti, del documento approvato per l'audizione da parte delle Commissioni congiunte bilancio della Camera dei Deputati e del Senato sul Def 2019 (del. SS.RR. n. 6 del 19 aprile 2019), che *“il complesso delle informazioni che si sono rese disponibili negli ultimi mesi, sia di natura quantitativa e consuntiva, riguardanti in particolare l'intero 2018, sia di ordine qualitativo e previsionale, danno conto di una frenata ragguardevole. Per quel che riguarda il 2018, i dati di contabilità nazionale evidenziano che il prodotto interno lordo ha decelerato nei primi due trimestri dell'anno e successivamente, in un contesto di accresciuta incertezza e di rallentamento dell'economia europea, ha smesso di espandersi fino a registrare la recessione”*.

<sup>54</sup> Il divario si riduce se si prende a riferimento l'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica del dicembre 2018, in cui l'aumento del Pil reale era stimato nell'1% e quello del Pil nominale nel 2,1%.

<sup>55</sup> Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2019, pag. 40 ss.



pari all'1,8% del Pil.

Il saldo primario è stato, invece, calcolato nell'1,2%, ed è stato previsto un suo rafforzamento per i prossimi anni, fino all'1,9% nel 2021.

Infine, il rapporto debito/Pil è stato programmato, per il 2019, in 132,6%, con progressiva riduzione per gli anni futuri, che dovrebbe portare, sempre nel quadro programmatico, a raggiungere il 130,2% nel 2021.

#### *6. L'interlocuzione con l'Unione Europea nel 2019.*

Il 27 febbraio 2019, la Commissione ha pubblicato la relazione per Paese relativa all'Italia per il 2019, nella quale ha preso atto dei progressi limitati compiuti dal Paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche adottate, nei suoi confronti, nell'anno precedente.

In primo luogo, la Commissione ha riscontrato che, dopo la solida crescita reale del Pil registrata nel 2017, l'attività economica ha subito un rallentamento. Ciò, secondo la Commissione, è dovuto in parte anche all'incertezza politica interna, che incide negativamente sulla fiducia delle imprese e sull'economia reale tramite premi di rischio più elevati. La crescita reale del Pil è diminuita nel 2018, e si prevede che, a causa della forte incertezza sulle politiche interne e le prospettive globali, rallenti considerevolmente nel 2019 prima di registrare una ripresa nel 2020.

L'elevato debito pubblico dell'Italia rimane una delle principali criticità evidenziate nella relazione, tale da costituire un grave fattore di vulnerabilità. Sul punto la Commissione evidenzia che le proiezioni del governo alla base del bilancio 2019 prevedono il rapporto debito/Pil in

---

<sup>56</sup> Cfr. Def 2019, Sez. I – Programma di stabilità, pag. 9.



ascesa nel 2018 e in ulteriore aumento nel 2019 a causa delle deboli prospettive macroeconomiche, del mancato conseguimento degli obiettivi in materia di privatizzazioni e del peggioramento del saldo primario.

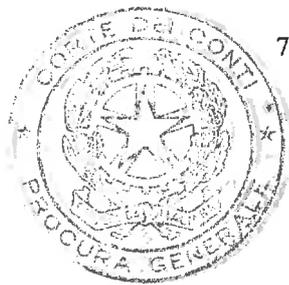
I rendimenti dei titoli di Stato sono aumentati notevolmente nel 2018, in conseguenza dell'incremento del premio di rischio richiesto, e potrebbero aumentare ulteriormente, come nel resto della zona euro. A medio e lungo termine l'elevato *stock* del debito pubblico, la sua sensibilità agli *shock* macroeconomici e i futuri costi legati all'invecchiamento della popolazione determinano notevoli rischi per la sostenibilità. Inoltre, le nuove misure che hanno introdotto la possibilità di prepensionamento, tornando indietro su alcuni elementi di precedenti riforme delle pensioni, aumenteranno la spesa pensionistica e si prevede che peggiorino la sostenibilità del debito pubblico in futuro, anche a causa di possibili effetti negativi sul potenziale di crescita. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, l'elevato debito pubblico e la prolungata debolezza della dinamica della produttività comportano rischi di rilevanza transfrontaliera. Risulta particolarmente significativa la necessità di agire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull'economia italiana e, date le sue dimensioni e la sua rilevanza transfrontaliera, sull'Unione economica e monetaria.

L'Italia ha presentato il Programma nazionale di riforma 2019 e il Programma di stabilità 2019 il 19 aprile 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni. Con riferimento al Programma nazionale di riforma 2019, la Commissione ha



evidenziato che lo stesso affronta solo in parte le questioni strutturali sollevate dalle raccomandazioni specifiche per Paese del 2018, e mancano spesso informazioni dettagliate sui pochi nuovi impegni che contiene, nonché sul calendario per la loro attuazione. Quanto al Programma di stabilità 2019, la Commissione ha evidenziato che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile. Negli ultimi anni, tuttavia, gli aumenti dell'IVA stabiliti per legge come "clausole di salvaguardia" sono stati sistematicamente abrogati senza adeguate misure di finanziamento alternative, e gli obiettivi in materia di privatizzazioni non sono stati raggiunti. Nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2019 della Commissione prospettano una crescita del Pil nominale più bassa e un disavanzo pubblico più elevato per il 2020 rispetto a quanto previsto nel programma di stabilità 2019.

A causa della non conformità dell'Italia alla regola del debito nel 2018, il 5 giugno 2019 la Commissione ha pubblicato una relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. Sulla base dell'esame di tutti i fattori significativi, la relazione conclude che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 debba considerarsi come non rispettato e che, pertanto, una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito sia giustificata.



**CENNI SULLA EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI RISANAMENTO  
DEGLI ENTI LOCALI (a cura del V.P.G. Marco Boncompagni e del S.P.G.  
Luigi D'Angelo)**

*Sommario: 1. Premessa; 2. Le patologie di natura contabile degli enti locali; 3. In particolare: il piano di riequilibrio finanziario; 4. Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019.*

*1. Premessa*

Con il d.l. n. 174 del 2012, conv. dalla l. n. 213/2012, si è implementato il controllo della Corte dei conti esercitato sugli enti locali, coinvolgendosi l'azione degli enti interessati in un contesto di riferimento caratterizzato da una marcata riduzione delle risorse disponibili nel bilancio, con la conseguenza che tale situazione finanziaria imponeva una sensibile attenzione sulle decisioni di spesa da assumere.

Del resto, già dall'abrogazione dei controlli sugli atti degli enti locali, avvenuta con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, aveva fatto seguito una ulteriore valorizzazione del ruolo della Corte dei conti con la legge n. 131 del 2003, incidendosi sul controllo esterno sulle autonomie territoriali, sicchè i controlli venivano ad essere coerenti con la finalità di assicurare la responsabilizzazione dei livelli territoriali di governo, onde evitare il rischio di un uso troppo disinvolto dei rinnovati poteri di autonomia, tale da comportare un indebolimento degli standard di legalità.

Venivano, così, potenziate le funzioni di controllo sulla gestione amministrativa e finanziaria al fine della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, nonché della sana gestione finanziaria, onde prevenire gli



squilibri di bilancio.

L'intervento legislativo di cui al d.l. n. 174/2012 si inquadra, pertanto, in un contesto riconducibile alla l. cost. n. 1 del 2012, che, modificando l'art. 81 Cost., ha introdotto il principio dell'equilibrio del bilancio unitamente a quello di sostenibilità del debito, quali principi cardine dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Ne è conseguita, dunque, una riformulazione dei controlli svolti dalle Sezioni regionali di controllo, potenziati anche dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, per cui il d.l. n. 174 del 2012 ha previsto nuovi strumenti di controllo di cui all'art. 148 e 148-bis del Tuel, assieme alla previsione del giudizio di parificazione sui rendiconti regionali, disciplinandosi, inoltre, l'istituto del predissesto degli enti locali, attribuendo a dette Sezioni di controllo anche l'esercizio di poteri inibitori della spesa.

Trattasi (sent. Corte Cost. nn. 39 e 40 del 2014) di un controllo (quello di cui all'art. 148-bis Tuel) di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, funzionale ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

## *2. Le patologie di natura contabile degli enti locali*

Fermo restando che sono considerati in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali in "gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà



presentino valori deficitari” (art. 242, c. 1, del Tuel), venendo tali enti assoggettati ad una serie di controlli volti a prevenire il verificarsi di una situazione di insolvenza definitiva, gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali sono il dissesto, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario.

Il dissesto finanziario di cui all’art. 244 del Tuel è la situazione nella quale l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero sussistono nei confronti dell’ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all’art. 193 Tuel (salvaguardia degli equilibri di bilancio) e con le previsioni di cui all’art. 194 Tuel (riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio). In sostanza, si tratta dei casi in cui si verificano il sopravvenire di un disavanzo di amministrazione relativo all’esercizio precedente, uno squilibrio della gestione di competenza o dei residui e il mancato riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio sicché l’ente non risulta in grado di ripristinare il pareggio di bilancio ricorrendo alle misure ordinarie o a quelle straordinarie previste.

A ciò si aggiungono anche le situazioni previste nell’art. 243 quater, c. 7 Tuel, che configurano fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto, ossia la mancata presentazione del piano di riequilibrio, il diniego di approvazione del piano stesso, l’accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano e il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario.

Con la dichiarazione di dissesto da parte dell’ente locale si procede alla nomina dell’organo straordinario di liquidazione con il fine di



procedere all'accertamento della massa attiva e passiva. In particolare, viene demandata all'organo straordinario di liquidazione la competenza relativamente ai fatti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello relativo alla predisposizione di un bilancio riequilibrato. L'organo straordinario di liquidazione provvede, pertanto, alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

L'art. 6, c. 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha introdotto una nuova procedura per il dissesto degli enti locali, definita dissesto guidato, nella quale assumono un ruolo fondamentale le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il procedimento si articola in due fasi ed ha lo scopo di prevenire situazioni di squilibrio finanziario e di fare emergere i casi di dissesto finanziario<sup>57</sup>.

Infine, l'art. 243-bis, d.lgs. n. 267 del 2000, inserito dal citato d.l. n. 174 del 2012, ha introdotto la procedura di riequilibrio finanziario

---

<sup>57</sup> Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011: "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà



pluriennale dei comuni e delle province, c.d. predissesto, per i quali si versi in una situazione di squilibrio strutturale del bilancio tale da provocarne il dissesto finanziario. La maggiore novità dell'istituto risiede nel fatto che la procedura è avviata autonomamente dall'ente onde valorizzare la responsabilità degli organi ordinari nell'assunzione delle iniziative per il risanamento.

Infatti, il predissesto finanziario (artt. 243-bis e ss., del Tuel) si ha nel momento in cui, anche a seguito delle pronunce delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti, emergano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, e le misure di cui agli artt. 193 e 194 del Tuel (salvaguardia degli equilibri di bilancio e riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio) non risultino sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

Il favor per la procedura di riequilibrio finanziario risiede nella volontà del legislatore di evitare il più possibile che la comunità amministrata subisca le gravi conseguenze prodotte dal dissesto.

In tale contesto, significativo, come si dirà meglio nel prosieguo, è il ruolo che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esercitano nella procedura.

Inoltre, la delibera di approvazione o diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, che si pronunciano in unico grado nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità



pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost. (in terminis, si veda anche l'art. 11, c. 6, c.g. c.).

### *3. In particolare: il piano di riequilibrio finanziario*

L'istituto del predissesto costituisce un rimedio che mira a prevenire il dissesto vero e proprio, il ricorso al quale è ammesso nei casi in cui sussistano squilibri strutturali (ovvero incapacità strutturale di adempiere alle proprie obbligazioni) del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, qualora le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

Il Consiglio comunale, entro il termine di novanta giorni dalla precedente deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, provvede, ai sensi dell'art. 243-bis, c. 5, Tuel, a deliberare il piano di riequilibrio pluriennale della durata compresa tra quattro e venti anni (tale durata del piano è stata introdotta dall'art. 1, c. 888, della l. n. 205/2017), compreso l'anno in corso. In precedenza, il termine massimo di durata del piano era di dieci anni. Ai sensi del comma 5-bis dell'art. 243-bis, introdotto dalla l. n. 205/2017, la durata massima del piano, tra quattro e venti anni, è determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato.

Nell'ipotesi in cui, ad inizio mandato, il piano risulti già presentato dalla precedente amministrazione, e non sia ancora intervenuta la deliberazione della Corte dei conti di approvazione o diniego del piano, l'amministrazione in carica ha la facoltà di rimodulare il piano di



riequilibrio.

Quindi, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non ancora di dissesto conclamato, intervenendo la procedura di riequilibrio finanziario laddove la situazione deficitaria non sia comunque così grave da comportare il dissesto dell'ente locale. La situazione economico-finanziaria deve essere rappresentata nel pieno rispetto del principio di veridicità ed attendibilità dei dati di bilancio, dovendosi tener conto nella stesura del piano di riequilibrio delle misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio emerse e, segnatamente, le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno (ora saldo di finanza pubblica) accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti, la puntuale ricognizione e quantificazione del disavanzo di amministrazione e di eventuali debiti fuori bilancio nonché l'individuazione di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio con l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

La procedura di riequilibrio finanziario comporta, in sostanza, la ricognizione completa dei fattori di squilibrio rilevati oltre alla determinazione del disavanzo di amministrazione ed all'emersione dei



debiti fuori bilancio a cui segue la determinazione delle misure di riequilibrio strutturale comprese quelle eventualmente oggetto di pronuncia di accertamento adottata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Occorrerà, altresì, individuare le risorse e le misure per il risanamento che possono essere costituite da entrate proprie, dalla riduzione delle spese e dalle risorse rivenienti dall'accesso al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter finalizzate al pagamento dei debiti presenti nel piano di riequilibrio.

Il piano di riequilibrio finanziario viene successivamente trasmesso, ai sensi dell'art. 243-quater del d.lgs. n. 267 del 2000, alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 155 Tuel; quest'ultima, entro sessanta giorni (termine ordinario) dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

All'esito dell'istruttoria, la Commissione ministeriale redige una relazione finale che è trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della documentazione, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.

Il diniego dell'approvazione del piano da parte della Sezione di controllo competente, la mancata approvazione dello stesso da parte dell'ente locale nei termini di cui all'art. 243-bis del Tuel (ossia nel termine perentorio di novanta giorni) nonché il mancato rispetto, mediante



verifiche semestrali, degli obiettivi del piano<sup>58</sup> o il mancato riequilibrio finanziario al termine del periodo del piano stesso, comportano l'attivazione della procedura di dissesto.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 16 del 13 dicembre 2012 (si veda anche n. 5/2018) di approvazione delle "Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza", ha avuto modo di affermare che "La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate in una graduata articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte. Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti nonché dell'eventuale avanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui. Di maggiore spessore sono gli interventi previsti per le condizioni di deficitarietà strutturale e ancor più quelli in tema di dissesto. In tale sistema articolato e tendenzialmente completo si è, quindi, inserita la procedura del cosiddetto dissesto guidato di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che, prima dell'ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di

---

<sup>58</sup> L'art. 243-quater, comma 7-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che "Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si applicano i commi 3, 4 e 5."



salvaguardia delle gestioni degli enti locali (...). Il legislatore si dimostra ben avvertito della sostanziale prossimità delle situazioni regolate dal novellato art. 243 TUEL, rispetto a quelle che conducono al dissesto, tanto che vengono introdotte disposizioni tese a regolare l'eventuale coesistenza delle due procedure. Il ricorso al piano di riequilibrio è, infatti, precluso qualora la sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive, nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011”.

Peraltro, vi è stato, successivamente alla riforma del 2012, un costante ricorso da parte del legislatore a previsioni normative quali quelle di cui all'art. 1, c. 714-714-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che hanno inteso estendere la possibilità di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario mediante la riformulazione (determinazione di un nuovo piano in sostituzione del precedente) o rimodulazione (modifiche del piano originario) del piano precedentemente approvato, venendosi a determinare un quadro normativo foriero di continue incertezze in ordine alle risultanze contabili da rappresentare all'interno del piano. Del resto, l'art. 1, c. 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che introduceva una diversa facoltà di gestione del disavanzo eccezionalmente connesso agli effetti contabili del riaccertamento straordinario dei residui veniva dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, in relazione alla quale si dirà meglio nel paragrafo successivo.

#### *4. Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019*

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8 del 7 maggio



2019, si è pronunciata, in funzione nomofilattica ex art. 6, c. 4, del d.l. n. 174/2012, conv. dalla l. n. 213/2012, sull'individuazione di criteri di orientamento per la verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2018, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. La necessità di un intervento nomofilattico derivava dall'incertezza del quadro normativo, onde prevenire contrasti interpretativi in sede di controllo, ed era finalizzato a chiarire gli effetti della sentenza del giudice delle leggi sui piani di riequilibrio in corso di esecuzione e/o già approvati dalle Sezioni regionali di controllo, nonché su quelli in corso di istruttoria presso la competente Commissione ministeriale.

Il giudizio costituzionale era instaurato a seguito dell'ordinanza di rimessione del 28 febbraio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania con riferimento ad una disposizione di legge, l'art. 1, c. 714, della l. n. 208/2018, che "contemplava la facoltà per gli enti locali che avevano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, o ne avevano conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014 e non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di rimodulare o riformulare il predetto piano entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis comma 8, lett. e),



limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015 e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015.” (Sez. Aut. delib. n. 8/2019).

Con la richiamata sentenza, la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo i criteri «contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un “giudice” nel corso di un “giudizio” (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015)».

Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 18/2019, nel premettere che «la disposizione censurata, sostituita dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate», ha rappresentato che «Appare evidente che i controlli [...] del titolo VIII del TUEL [...] consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura



in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL). [...] Si tratta di funzioni – siano esse relative al controllo che alla giurisdizione – in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte (sentenza n. 228 del 2017)». Ancora, a giudizio della Consulta, «la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente



riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile».

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/2019, ribadiva che “l’istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresentando un *tertium genus* che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e privilegia l’affidamento agli organi ordinari dell’Ente della gestione delle iniziative di risanamento. L’istituto si connota, quindi, per un sistema di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano da un lato a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo una alternativa alla dichiarazione di dissesto, dall’altro ad assicurare le dovute garanzie, tanto nella fase procedurale, quanto in quella attuativa (Deliberazione SS.RR. in sede di controllo n. 2/SSRRCO/QMIG/2018).” Rappresentava, inoltre, che “Rispetto alla norma dichiarata illegittima dalla Consulta non rientrano nell’oggetto della citata decisione le ulteriori, ma analoghe, ipotesi di riformulazione e/o rimodulazione dei piani di riequilibrio (in particolare quelle previste dall’art. 2, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125 (facoltà di riformulazione/rimodulazione agli enti sperimentatori che avevano deliberato il ricorso alla procedura nel



2013 e 2014 ) e dall'art. 1, comma 849, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (riformulazione e/o rimodulazione per gli enti che non hanno fatto il riaccertamento straordinario o che non abbiano correttamente accertato alla data del 1° gennaio 2015 i residui antecedenti il 2015).”.

Nell'individuazione dei criteri di orientamento in ordine agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, la Sezione delle Autonomie, con la richiamata deliberazione n. 8/2019, ha stabilito che “Per gli enti che si sono avvalsi della facoltà di riformulazione o rimodulazione del piano di riequilibrio, la cui proposta di riformulazione o rimodulazione non ha ottenuto l'approvazione della competente Sezione regionale di controllo, la dichiarazione di incostituzionalità della specifica norma (art. 1, comma 714, legge 208/2015) fa venir meno il fondamento di legittimità della riprogrammazione del piano, e quindi il piano stesso, per lo specifico profilo del più lungo tempo di copertura del “maggior disavanzo” al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, secondo la disciplina e le finalità del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2 aprile 2015 (oltre che per il più lungo tempo di restituzione delle anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione).”, mentre, per gli enti per i quali prima della pronuncia di incostituzionalità la riformulazione del piano di riequilibrio era stata approvata, con la conseguente attuazione dello stesso, “Innanzitutto non può dubitarsi che la caducazione dei piani già approvati, così come quella delle proposte di piani di riequilibrio rimodulati o riformulati in applicazione della richiamata norma dichiarata incostituzionale, non integra alcuna delle



fattispecie elencate nell'art. 243-quater, comma 7, del TUEL, considerate “fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto” (13/SEZAUT/2013/QMIG) per cui ad essa non consegue l'obbligo di dichiarare il dissesto, obbligo che rimane definito dalle condizioni di cui all'art. 244 TUEL, qualora sussistenti.

Va poi evidenziato, quanto agli enti che abbiano fatto applicazione della norma dichiarata incostituzionale, che la sentenza non travolge anche gli effetti consolidati negli esercizi già chiusi, nonché gli effetti che, rilevati contabilmente in detti esercizi, hanno già vincolato la programmazione degli esercizi futuri (...).

Al fine di salvaguardare la continuità dell'azione amministrativa, pertanto, si considerano intangibili le quote già ripianate negli esercizi chiusi, mentre l'extra disavanzo deve essere ammortizzato nel periodo che manca al raggiungimento del limite decennale. In tale ottica, i piani di riequilibrio trentennali non possono più considerarsi esistenti.”.

Infine, con riferimento agli enti per i quali non sia ancora intervenuta l'approvazione sulla proposta di rimodulazione del piano di riequilibrio, per quanto concerne sempre gli effetti della sentenza del Giudice delle leggi, “occorrerà provvedersi all'adeguamento del piano circa lo specifico profilo della pianificazione del recupero del residuo disavanzo esistente alla data della pronuncia di incostituzionalità facendo applicazione dell'ordinaria disciplina vigente al momento dell'adeguamento di cui sopra”.



**LA COMPRESSIONE DELLE AUTONOMIE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA SANITÀ CALABRESE ED INTERVENTI STRAORDINARI PER IL COMUNE DI ROMA**  
(a cura del V.P.G. Sabrina D'Alesio e del S.P.G. Fabrizio Cerioni)

*Sommario: 1 Il piano di rientro sanitario per la Calabria e la nomina del Commissario per la sua attuazione la tutela della salute fra competenze statali, regionali ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica; 2 Il Sistema Sanitario regionale calabrese; 3 Il piano di rientro per la sanità calabrese; 3.1 I piani di rientro sanitario: quadro normativo; 3.2 Il piano di rientro del disavanzo sanitario della regione Calabria; 3.3 L'evoluzione del disavanzo della regione Calabria; 3.4 L'impatto del piano di rientro sui cittadini; 3.5 Il piano operativo (PO); 3.6 Le strutture sanitarie pubbliche e la loro situazione finanziaria; 3.7 Lo stato del debito corrente verso i fornitori; 3.8 Pagamenti oltre i termini previsti dal d.P.C.M. del 22 settembre 2014 ed indicatore di tempestività dei pagamenti; 4 I piani di rientro triennali delle Aziende Ospedaliere (art. 1 commi 524 e seguenti della L.28 dicembre 2015, n. 208 della legge di stabilità 2016); 5 Conclusioni sugli Enti del Servizio sanitario regionale e sulla sanità calabrese; 6 Il recente d.l. 30 aprile 2019, n. 35 (misure urgenti per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria); 7 La gestione commissariale di Roma Capitale. I problemi irrisolti; 7.1 La gestione commissariale e l'originaria quantificazione del debito; 7.2 L'attuale consistenza del debito e la crisi di liquidità; 8 La legge di bilancio 2019; 9 Analisi degli impatti del d.l. 34 del 30 aprile 2019 "misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi; 10 Conclusioni; 11 Brevi considerazioni sulle gestioni commissariali straordinarie;*

*1. Il piano di rientro sanitario per la Calabria e la nomina del commissario per la sua attuazione la tutela della salute fra competenze statali, regionali ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica.*



La tutela della salute assurge a valore costituzionale inteso come fondamentale diritto dell'individuo e come un interesse della collettività (art. 32 Cost.).

Con la riforma del titolo V della Costituzione, attuata dalla legge costituzionale n. 3/2001, il legislatore ha scelto di affidare alle Regioni un ruolo primario nell'assicurare al singolo e alla collettività la difesa di tale diritto, cristallizzando a livello costituzionale e rafforzando complessivamente una opzione, quella del "*regionalismo in sanità*", invero già avviata negli anni Novanta, con la creazione del Sistema Sanitario Nazionale (SSN).

In particolare, la riforma costituzionale del 2001 ha ampliato l'ambito materiale delle competenze legislative regionali sostituendo all'originaria voce della "*assistenza sanitaria ed ospedaliera*" quella della "*tutela della salute*", annoverata fra le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Si tratta, come a più riprese affermato dalla Corte costituzionale, di una "*materia*" molto più ampia di quella strettamente limitata alla assistenza ospedaliera e sanitaria, giacchè la "*tutela della salute*" include, ad esempio, anche gli aspetti organizzativi e gestionali della sanità regionale che possono differenziarsi da Regione a Regione, come ad esempio l'organizzazione del servizio farmaceutico, fino a ricomprendere nel proprio ambito anche la sanità veterinaria.

Il rafforzamento della competenza legislativa regionale attuata con la riforma del Titolo V della Costituzione non ha escluso, né marginalizzato il ruolo del legislatore statale, che ha, infatti, potestà legislativa esclusiva nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni (c.d. LEA, ossia Livelli



Essenziali di Assistenza sanitaria), e che nell'ambito della potestà legislativa concorrente, detta i principi fondamentali della materia "*tutela della salute*", ai sensi del comma 3, dell'art. 117 Cost., vigilando, infine, sulla effettività dei livelli essenziali medesimi, eventualmente intervenendo con potere sostitutivo *ex art.* 120, comma 2, della Costituzione.

Il sistema descritto si completa, sotto il profilo finanziario, della disposizione prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. secondo cui anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rientra tra le materie di legislazione concorrente con potere dello Stato di dettare i principi fondamentali.

La spesa sanitaria – che è quella sostenuta dal complesso del SSN per assicurare agli assistiti la piena tutela del "*diritto alla salute*" – costituisce, come è noto, una voce importantissima della spesa pubblica: è sufficiente ricordare in proposito che, secondo le stime sul sistema dei conti della sanità riferite al periodo 2012-2016 e diffuse dall'Istat, nel 2016 la spesa sanitaria corrente è stata pari a 149.500 milioni di euro, con un'incidenza sul P.I.L. dell'8,9%, ed è stata sostenuta per il 75% dal settore pubblico e per la restante parte dal settore privato.

La rilevanza di tale aggregato fa sì che il suo contenimento rientri nell'azione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, Cost., spettando allo Stato il compito di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria attraverso la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, realizzando un bilanciamento tra l'esigenza di eguaglianza connessa al godimento del diritto alla salute, da soddisfare nella "*misura più ampia possibile*", e



quella di raggiungere tale scopo in presenza di una limitata disponibilità finanziaria (Corte Cost., sentenza n. 149/2010).

Questo bilanciamento si traduce, in primo luogo, nella tutela dei LEA anche attraverso l'erogazione di adeguate risorse alle Regioni.

Al riguardo la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 169/2017, ha affermato alcuni principi essenziali: a) il dovere del legislatore statale di mettere a disposizione le risorse affinché l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza non si risolva in un generico intento programmatico, ma si traduca in prestazioni concretamente fruibili, dal momento che *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*; b) la necessità che le risorse da destinare al finanziamento dei LEA siano individuate attraverso *“un leale confronto (tra Stato e Regioni) sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale, nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale”*; c) l'esigenza che le decisioni sulla spesa sanitaria siano *“più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte”*, affinché si pervenga ad una corretta *“riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario”*.

Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato attuato dalla Stato anche mediante la prescrizione, agli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, di regole contabili e modalità di redazione e di consolidamento



dei bilanci uniformi (cfr. il Titolo II del d.lgs. 118/2011).

Alla competenza sul coordinamento della finanza pubblica deve, infine, ricondursi anche la disciplina statale sui c.d. cosiddetti “*piani di rientro*” (in particolare, la legge n. 311/2004, legge finanziaria per il 2005, e successive modificazioni e integrazioni), in base alla quale le Regioni con rilevanti disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale (non ripianabili attraverso gli strumenti ordinari) provvedono a stipulare un accordo con lo Stato per individuare gli interventi necessari al raggiungimento dell’equilibrio di bilancio sanitario nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

## *2. Il sistema sanitario regionale calabrese*

Il Sistema Sanitario Nazionale (SSN), fin dalle origini, ha assunto una forte dimensione decentrata: alle Regioni era attribuito il compito di programmare l’assistenza sanitaria sul territorio ed ai Comuni la gestione diretta delle Unità Sanitarie Locali (USL), mentre il Governo manteneva l’onere del finanziamento del sistema sanitario e della definizione delle linee guida cui le regioni erano chiamate ad attenersi nella programmazione.

Il d.lgs. n. 502/1992 e il d.lgs. n. 517/1993 hanno modificato l’assetto organizzativo e istituzionale del Servizio Sanitario Nazionale, con l’obiettivo di migliorarne le prestazioni, l’efficienza e la qualità. Le USL sono state trasformate in aziende con propria personalità giuridica, ossia le Aziende Sanitarie Locali (ASL) gestite da direttori generali.

Anche i principali ospedali sono diventati delle aziende autonome, ossia Aziende Ospedaliere (AO) dotate di una propria personalità giuridica

e di un direttore generale, mentre tutti i piccoli presidi ospedalieri sono rimasti sotto la gestione delle ASL alle quali spetta, comunque, il compito di assicurare ai cittadini l'assistenza sanitaria avvalendosi dei propri presidi ospedalieri, delle aziende ospedaliere e delle strutture private accreditate.

La Regione ha l'importante ruolo di organizzare l'assistenza sul territorio, mediante la determinazione del numero di ASL e la nomina dei direttori generali e di stabilire le quote e le modalità di finanziamento delle ASL e delle AO.

In Calabria dopo l'emanazione della legge regionale n. 9, dell'11 maggio 2007, entrata in vigore il 1° gennaio 2012, con cui le 11 aziende sanitarie locali sono state accorpate in cinque Aziende Sanitarie Provinciali, il SSR è così composto:

- cinque "aziende sanitarie provinciali" (ASP): ASP Catanzaro, ASP Cosenza, ASP Reggio Calabria, ASP Vibo Valentia e ASP Crotona;
- quattro "aziende ospedaliere" (AO): 1) A.O. Pugliese Ciaccio; 2) A.O. *Mater Domini* integrata con l'Università degli Studi "*Magna Grecia*" e il Polo Oncologico di secondo livello "*Fondazione Campanella*" di Catanzaro; 3) A.O. "*Annunziata*" di Cosenza; 4) A.O. "*Bianchi Melacrino Morelli*" di Reggio Calabria.

Ciascuna delle cinque ASP è a sua volta suddivisa in zone distretto.

Il SSR calabrese si avvale anche di operatori privati. Si tratta di n. 467 strutture, concentrate principalmente nelle ASP di Cosenza (172) e Reggio Calabria (148), che svolgono soprattutto attività ambulatoriale ed analisi di laboratorio; sono presenti, inoltre, diverse case di cura per



anziani e centri di riabilitazione<sup>59</sup>.

### *3. Il piano di rientro sanitario per la sanità calabrese*

#### *3.1. I piani di rientro sanitario: quadro normativo*

La disciplina dei piani di rientro sanitari è stata introdotta nel sistema dalla legge finanziaria del 2005 (legge n. 311/2004 e s.m.i.) ed attuata con la successiva Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

Le relative disposizioni sono rivolte a quelle Regioni il cui SSR presenta un disavanzo tale da non poter essere ripianato mediante strumenti ordinari e si attua attraverso un accordo con lo Stato finalizzato a riequilibrare l'assetto economico-finanziario nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). A corredo dell'accordo vi è un programma operativo (P.O) volto a raggiungere, entro tre anni, il pareggio di bilancio mediante interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del SSR. La disciplina sui piani di rientro prevede che le Regioni interessate debbano intervenire con alcune azioni di risanamento, incentrate fondamentalmente su: 1) la riorganizzazione della rete ospedaliera, con riduzione di posti letto ospedalieri ed incentivazione dei processi di deospedalizzazione; 2) l'introduzione della distribuzione diretta dei farmaci e di meccanismi di rimborso dei prezzi correlati ai farmaci meno costosi; 3) il blocco delle assunzioni e del *turn-over*; 4) la determinazione dei *budget* per gli erogatori privati, nonché l'adeguamento delle tariffe a quelle stabilite a livello nazionale; 5) gli acquisti centralizzati ed il monitoraggio degli stessi, per evitare incrementi dei volumi di spesa; 6) l'utilizzo del sistema tessera sanitaria per gli interventi

---

<sup>59</sup> Fonte: Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Calabria – Relazione annessa alla delibera di parifica del rendiconto regionale – Esercizio 2017, pag. 163 e ss.



finalizzati al miglioramento dell'appropriatezza prescrittiva.

Il percorso del Piano di rientro richiede una costante attività di verifica allo scopo di accertarne l'attuazione alla quale è, inoltre, collegata la possibilità di accedere al finanziamento integrativo a carico dello Stato. A tale scopo, l'Intesa Stato-regioni 23 marzo 2005 affida l'attività di monitoraggio a due organismi paritetici: il Tavolo di verifica degli adempimenti, che coinvolge congiuntamente Regioni e Ministeri dell'Economia e della Salute ed opera presso il Ministero dell'Economia e Finanze (MEF); il Comitato Lea, il quale opera presso il Ministero della Salute (MDS) e verifica l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza. Ogni Regione, con cadenza trimestrale, invia ai ministeri delle Finanze e della Salute i risultati dell'attività di verifica dell'equilibrio economico-finanziario; i risultati negativi possono condurre alla decadenza dei direttori generali degli enti del SSR.

Tra le misure di salvaguardia che la Regione è tenuta ad adottare per perseguire i risultati di bilancio vi è l'innalzamento automatico al livello massimo dell'addizionale regionale IRPEF e dell'IRAP, allo scopo di rendere i cittadini consapevoli della situazione finanziaria del sistema. Tuttavia, nel caso di risultati migliori di quelli programmati la Regione ha la possibilità di ridurre le aliquote fiscali per un importo corrispondente, con la possibilità di ottenere ulteriori benefici, come l'attenuazione del blocco del *turn over* del personale e del divieto di effettuare spese non obbligatorie.

L'art. 4 del d.l. 159/2007 ha previsto che la gestione del piano di rientro possa essere affidata ad un Commissario *ad acta* e quindi ad un



organo dell'amministrazione statale, nel caso in cui la Regione non adotti, entro 15 giorni dalla diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri, tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano.

### *3.2. Il Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Calabria*

Nel 2007 il Servizio Sanitario della Regione Calabria evidenziava una significativa situazione di squilibrio economico-finanziario, con evidente stato di incertezza ed inaffidabilità dei dati contabili e delle informazioni ricavate presso le singole aziende sanitarie territoriali.

La Regione quindi, con la deliberazione della Giunta n. 730 del 6 ottobre 2008, conferiva alla società KPMG Advisory S.p.A., l'incarico di supporto al Dipartimento "*Tutela della Salute*" per l'accertamento del debito.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 585 del 10 settembre 2009, ai sensi dell'art. 1 comma 180, della l. n. 311/2004, veniva approvato un "*Piano di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale per il triennio 2010-2012*" elaborato con il supporto dell'Agenas e l'affiancamento della società KPMG Advisory S.p.A. Con le delibere n. 752 del 18 novembre 2009 e n. 845 del 16 dicembre 2009 il documento veniva rettificato e modificato e con l'Accordo stipulato in data 17 dicembre 2009 con i Ministeri della Salute e dell'Economia veniva determinava la definitiva versione dello strumento di risanamento, approvato con D.G.R. n. 845 del 16 dicembre 2009.

A fronte del permanere dello stato di criticità ed inadeguatezza della gestione sanitaria in data 30 luglio 2010, ai sensi dell'art. 4 del d.l. n.



159/2007, veniva nominato un Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro sanitario con l'incarico di adottare ed attuare i Programmi operativi e gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, dando priorità ad alcuni obiettivi quali: 1) il riassetto della rete ospedaliera, in coerenza con gli standard fissati a livello nazionale; 2) il riassetto della rete emergenziale, di quella assistenziale e dei laboratori di analisi; 3) la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi; 4) la revisione della spesa farmaceutica convenzionata ed ospedaliera, al fine di garantire il rispetto dei vigenti tetti di spesa previsti dalla normativa nazionale; 5) il tempestivo trasferimento delle risorse destinate al SSR da parte del bilancio regionale; 6) la conclusione della procedura di regolarizzazione delle poste debitorie relative all'ASP di Reggio Calabria; 7) la puntuale riconduzione dei tempi di pagamento dei fornitori nei limiti della normativa comunitaria, recepita con d.lgs. 192/2012<sup>60</sup>.

In ordine al rapporto tra poteri statali e gli organi regionali ebbe a pronunciarsi anche la Corte costituzionale secondo cui: *“l'operato del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che*

---

<sup>60</sup> Fonte: Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Calabria – Relazione annessa alla delibera di parifica del rendiconto regionale – Esercizio 2017, pag.204 e ss.



*l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali [...]*" (sentenza n. 78/2011)<sup>61</sup>.

### *3.3. L'evoluzione del disavanzo sanitario della Regione Calabria*

Nella definizione del piano di rientro sanitario della Regione Calabria un problema non trascurabile è stato, fin dall'inizio, quello della quantificazione del debito sanitario.

Dalle verifiche effettuate risultava che, nel novembre del 2012, il debito al 31/12/2007 aveva una esigenza di copertura tra i 627 e 692 milioni di euro. A tale copertura sono state destinate, oltre alle manovre tariffarie (aumento dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF), anche le ulteriori risorse rinvenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per circa 578 milioni di euro che, in via eccezionale, sono state sottratte alla loro destinazione principale in investimenti e sviluppo del territorio.

<sup>61</sup> Nella sentenza n. 79 del 2013 è stato ulteriormente chiarito che la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni commissariali è idonea – a prescindere dalla ravvisabilità di un diretto contrasto con i poteri del Commissario – ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Nella sentenza n. 110 del 2014 il Giudice delle leggi ha ribadito i suddetti principi con riferimento ai rapporti fra la Regione Calabria e il Commissario: infatti, i giudici di Palazzo della Consulta hanno dichiarato la illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni contenute in leggi regionali che prevedevano la stabilizzazione di personale non dirigenziale, assunto a tempo indeterminato. La Corte - sottolineando come la delibera del 30 luglio 2010 di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del piano di rientro preveda, al punto 3, lettera a), quali linee di intervento dell'operato del Commissario, "la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale" - ha ribadito che il legislatore regionale non può disporre contrariamente ai vincoli di spesa corrente posti dal Piano di Rientro, concordati previamente tra Stato e Regione, e funzionali all'equilibrio della finanza pubblica, dunque all'unità economica nazionale.



Le suddette risorse sono state erogate alla Regione Calabria e poi trasferite, unitamente ad altri fondi, alle Aziende del SSR, poiché in un primo tempo la Regione aveva costituito, ai fini della efficiente gestione del debito sanitario accumulato, una *Bad Debt Entity* (BDE), poi sciolta nell'ottobre 2014; le risorse residuali non utilizzate dalla BDE sono state trasferite direttamente alle Aziende Sanitarie affinché le stesse procedessero alla prosecuzione del pagamento delle partite debitorie. Dal 2012, pur permanendo una situazione di squilibrio strutturale, l'integrale ripiano dei singoli deficit d'esercizio è avvenuto con le manovre fiscali.

Nonostante ciò, la consistenza del disavanzo è cresciuta nel corso della gestione commissariale assumendo via via valori pari a quelli registrati nei primi anni di attuazione del piano di rientro. Invero, nel 2015 è pari a 58,531 milioni di euro, nel 2016 è pari a 88,763 milioni di euro e nel 2017 a 101,529 milioni di euro e in questo *trend* costantemente ascendente, il gettito IRAP e IRPEF – considerato che i valori delle aliquote sono già massimi - non pare possa costituire una copertura sufficiente. Sul punto, il Tavolo Tecnico, nelle verifiche di luglio 2018, rilevava che *“il risultato di esercizio risultante dal modello CE del primo trimestre 2018, al netto delle coperture fiscali, proiettato linearmente all'anno, farebbe prospettare un disavanzo di circa 105 milioni di euro.”* .... *“Si starebbe prospettando un disavanzo maggiore rispetto alla capacità di copertura determinata dalle aliquote fiscali dell'anno d'imposta 2019 con il rischio dell'attivazione delle sanzioni previste dalla normativa vigente, vale a dire l'ulteriore aumento delle aliquote fiscali nella misura dello 0,15% e 0,30% rispettivamente di Irap e Addizionale Irpef oltre che il blocco automatico del turn over del personale*



*del servizio sanitario regionale e il divieto di effettuare spese non obbligatorie da parte del bilancio regionale”, invitando la struttura commissariale a monitorare attentamente la spesa delle aziende sanitarie e ad attuare gli interventi necessari al contenimento del disavanzo.*

#### *3.4. L'impatto del piano di rientro sui cittadini*

L'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo ha mostrato, nel corso degli anni, numerose criticità rilevate in entrambi gli ambiti di monitoraggio, quello economico finanziario e quello della erogazione dei LEA, con una situazione che si ripercuote sui cittadini che, da un lato, fruiscono di una assistenza sanitaria che non è migliorata, e, dall'altro lato, sopportano un elevato peso tributario per un disavanzo che non accenna a ridursi. Considerando solamente gli anni 2015, 2016 e 2017, le manovre fiscali che hanno finanziato il rientro dal disavanzo sono state, complessivamente, pari a 279,88 milioni di euro. Al predetto prelievo fiscale, occorre aggiungere un ulteriore aggravio che i cittadini calabresi subiscono annualmente, a causa degli oneri contabilizzati nel bilancio regionale per il debito contratto per finanziare il disavanzo del SSR. Si tratta degli oneri relativi:

- alla restituzione allo Stato dell'anticipazione di 428,00 milioni di euro sulle risorse disponibili di cui all'art. 2, comma 98, della l. n. 191/2009, per la copertura del debito sanitario cumulativamente registrato a tutto il 31 dicembre 2005;
- alla restituzione allo Stato dell'anticipazione di liquidità di 89,700 milioni di euro effettuata ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35/2013, per il pagamento del debito sanitario cumulativamente registrato al



31/12/2012;

- all'ammortamento del mutuo di 103.000.000,00 milioni di euro contratto con la Cassa Depositi e Prestiti per il ripiano della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 2000;
- all'ammortamento del mutuo di 155.000.000,00 milioni di euro contratto con la Cassa Depositi e Prestiti per il ripiano della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 2000;
- all'ammortamento mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti per il superamento dell'emergenza socio/economica e sanitaria di cui all'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007, n. 3635.

L'impatto sul bilancio dei predetti oneri, soltanto nell'anno 2017, è stato complessivamente pari € 63.574.532,18 milioni di euro, di cui € 8.808.784,22 milioni di euro a titolo di oneri di ammortamento del mutuo contratto con CDDPP per il superamento dell'emergenza socioeconomica e sanitaria (ODPC n. 3635/2007).

Infine, si specifica che nel complessivo le quote capitali sono pari a 15.817.077,68 milioni di euro e le quote interessi pari a 47.757.454,5 milioni di euro.

### *3.5. Il Piano Operativo (P.O.)*

La Regione si è dotata del Piano Operativo 2016-2018 per raggiungere il proprio obiettivo di risanamento del disavanzo.

Ai sensi dell'art. 13, comma 14, del Patto per la Salute 2010-2012, del 3 dicembre 2009 e dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 23 dicembre 2009, è stata data la facoltà alle Regioni di redigere Programmi



operativi per la prosecuzione dei Piani di rientro. Attraverso il Programma operativo (P.O.) vengono indicate specificamente le azioni da intraprendere per la risoluzione delle problematiche esistenti nell'arco temporale di riferimento. Il P.O., dunque, riveste un'importanza primaria in quanto rappresenta la strategia programmata e da adottare nel breve periodo dalla struttura commissariale, tesa a coniugare gli obiettivi imposti dalla normativa specifica per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro (in termini economico-finanziari, rientrare dal deficit sanitario pregresso; in termini gestionali, risolvere le criticità del sistema sanitario) con l'esigenza di dover garantire la corretta erogazione di prestazioni sanitarie (LEA).

Il P.O. 2016-2018 della Regione Calabria, approvato con DCA n. 119 del 4 novembre 2016 (a integrale sostituzione dell'Allegato al DCA 63/2016) si pone l'obiettivo di portare il Sistema sanitario Regionale alla completa erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza nel rispetto dell'equilibrio economico. In esso vengono individuati Obiettivi prioritari (riorganizzazione delle reti assistenziali, riorganizzazione dell'attività di prevenzione, autorizzazione accreditamento e rapporto con gli erogatori, efficientamento nella gestione della spesa e altri obiettivi prioritari) e obiettivi trasversali (certificabilità dei bilanci, acquisto di beni e servizi, gestione del rischio clinico, fondi d'investimento, gestione del personale e flussi informativi).

L'andamento del P.O. ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati vengono monitorati periodicamente, trimestralmente, in sede di riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA. Una della criticità più volte



evidenziate, oltre alle problematiche economico- finanziarie e all’incapacità di definire nei termini di legge *il quantum* dei disavanzi di gestione, è costituita, altresì, dal mancato e/o critico raccordo tra la struttura commissariale ed il dipartimento regionale competente, mentre l’erogazione dei LEA è tutt’ora al di sotto della soglia di riferimento nazionale.

### 3.6. Le strutture sanitarie pubbliche e la loro situazione finanziaria.

Negli ultimi anni l’equilibrio economico-finanziario del SSN ha acquisito crescente importanza nelle politiche di *spending review* attuate. Per effetto dei processi di accentramento, l’attenzione si è quasi esclusivamente focalizzata sul livello regionale.

La fuoriuscita della Regione Calabria dal piano di rientro sanitario involge vari aspetti di gestione delle strutture del SSR. In tale contesto il Programma Operativo 2016 - 2018 (approvato con la DCA n. 119/2016) prevede, come condizioni necessarie al “rilancio” del sistema sanitario calabrese, una radicale riforma della rete all’insegna dell’efficienza e il contenimento dei costi gestionali di ASP e AO.

Come risulta dalla seguente tabella i risultati di esercizio conseguiti nell’ultimo triennio dagli enti del SSR evidenziano una grave criticità economico -finanziaria.

	AZIENDE SANITARIE/OSPEDALIERE CALABRESI	BILANCI	RISULTATO (UTILE/PERDITA)
<b>AZIENDE SANITARIE</b>			
	<b>ASP CZ</b>	2015	-19.031.822,19
		2016	-26.074.568,14
		2017	Dato non disponibile
	<b>ASP CS</b>	2015	-30.371.649,00
		2016	-40.213.631,00
		2017	Dato non disponibile



		2015	-9.937.509,74
	ASP KR	2016	-27.506.996,06
		2017	-18.694.145,14
	ASP RC	2015,2016,2017	Dati non disponibili
		2015	-2.799.386,44
	ASP VV	2016	-2.484.170,64
		2017	Dato non disponibile
<b>AZIENDE OSPEDALIERE</b>			
		2015	-2.265,00
	Azienda Ospedaliera Pugliese- Ciaccio CZ	2016	-17.377.000,00
		2017	-12.930,00
		2015	-27.999.070,74
	Azienda Ospedaliera "Mater Domini" CZ	2016	-20.278.898,00
		2017	-12.319.959,56
		2015	24.694,76
	Azienda Ospedaliera "Annunziata" COSENZA	2016	301.417,72
		2017	155.241,24
		2015	612.046,67
	Azienda Ospedaliera "Bianchi Melacrino Morelli" RC	2016	553.557,32
		2017	343.159,00

I dati disponibili, non sempre aggiornati, mostrano che, ad eccezione delle AO "Annunziata" di Cosenza e "Bianchi Melacrino Morelli" di Reggio Calabria, le altre ASP e AO non presentano risultati di esercizio positivi.

Nonostante le dichiarazioni di intenti contenute nel P.O. 2016 – 2018, permane la grave situazione contabile della ASP di Reggio Calabria che, dal 2013, non redige alcun bilancio (*"La situazione contabile dell'ASP di Reggio Calabria è nota a tutti ed è tra le priorità assegnate alla struttura commissariale"*).

Le negative *performance* gestionali di alcune strutture hanno comportato, per le stesse, la sussistenza delle condizioni normative (scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto

economico consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, pari o superiore al 10% dei suddetti ricavi o, in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro; mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure) per la sottoposizione delle stesse ai piani di rientro.

Il Commissario *ad acta* ha individuato, quali enti del SSR da sottoporre a piano di rientro, le AO di Cosenza, di Catanzaro, di Reggio Calabria e l'AOU *Mater Domini* di Catanzaro (cfr. DCA n. 104 del 28.9.2016).

Le maggiori criticità - oggetto di attenzione da parte del Tavolo tecnico e del Comitato, nell'ambito delle periodiche verifiche dei LEA della Regione Calabria - che sono alla base delle più ricorrenti inefficienze delle strutture del SSR calabrese - sono state riscontrate con riferimento:

A) agli acquisti di beni e di servizi:

- il P.O. 2016-2018, nel ribadire la centralità dell'ottimizzazione della spesa per beni e servizi, sia attraverso meccanismi di verifica e definizione puntuale ed efficiente del fabbisogno, sia attraverso l'individuazione di processi che garantiscano il corretto rapporto tra costi di acquisto e qualità dei beni e servizi acquistati, in linea a quanto previsto dalla normativa nazionale, ha previsto una serie di azioni (definizione, per singola Azienda sanitaria, del piano dei fabbisogni relativo all'acquisto di beni e servizi 2017 e 2018 al momento della presentazione del Bilancio preventivo; creazione di gruppi di lavoro tecnici interdipartimentali e interaziendali; centralizzazione di tutte le categorie di costo che maggiormente incidono sul conto economico



delle Aziende; monitoraggio degli acquisti Consip) volte a garantire risparmi di spesa quantificati in 4,8 mln/€ per l'anno 2017 e 15,2 mln/€ per l'anno 2018. Tuttavia i risparmi previsti, allo stato, non sembrano essere stati conseguiti: le verifiche della Sezione di controllo della Corte dei conti calabrese sulle Aziende del SSR hanno evidenziato tempi lunghissimi per l'aggiudicazione delle gare (in alcuni casi, si va oltre il quinquennio dalla scadenza del primo contratto) ed il ricorso abituale delle aziende alle c.d. "proroghe tecniche", in attesa dell'aggiudicazione della gara, a causa della mancanza di un'adeguata e corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi, situazioni che, oltre ad essere illegittime e foriere di possibile danno erariale, non contribuiscono certamente alla riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi;

B) al pagamento del debito pregresso:

- al fine di una più efficiente gestione del debito sanitario accumulato, la Regione Calabria aveva costituito, presso il Dipartimento Tutela Della Salute e Politiche Sanitarie, una *Bad Debt Entity* (BDE), attivando il portale per la riconciliazione dei crediti sanitari. L'obiettivo della BDE è stato quello di prendere in carico la gestione del debito pregresso maturato dalle Aziende del Servizio Sanitario Regionale e di curare gli aspetti amministrativi, contabili e legali necessari per la quantificazione e l'estinzione definitiva dello stesso.

Le attività della BDE sono state concluse con DCA n. 70 del 20 Ottobre 2014. Al fine di dare prosecuzione al processo dei pagamenti e di estinguere definitivamente il debito pregresso, la Regione ha deciso di



trasferire le risorse residuali non utilizzate dalla BDE direttamente alle Aziende Sanitarie affinché le stesse procedessero alla prosecuzione del pagamento delle partite debitorie.

Le risorse trasferite dalla Regione alle Aziende Sanitarie, alla data del 31 dicembre 2015, erano pari a 1.161,00 milioni di euro; le risorse residue da trasferire, alla medesima data, ammontavano a 11,00 milioni di euro. Le risorse trasferite hanno determinato una riduzione del livello di indebitamento verso gli istituti tesorieri e un decremento dei relativi interessi passivi sulle anticipazioni di cassa nel corso dell'esercizio 2015.

Nel corso del 2015, tuttavia, sono emerse difficoltà da parte delle Aziende Sanitarie nell'utilizzo delle risorse incassate trasferite per il pagamento del debito pregresso dovute principalmente alla carenza di figure professionali e alle competenze tecnico/specialistiche nello svolgimento delle attività amministrative e alle difficoltà connesse alla verifica delle partite debitorie già pagate in esecuzione di provvedimenti giudiziari, al fine di evitare doppi pagamenti, principalmente determinati da carenze informative sui documenti contabili oggetto delle assegnazioni.

Tale situazione si è rivelata particolarmente critica nell'ASP di Reggio Calabria, nella quale il collegio sindacale evidenziava la criticità della voce esposta nei bilanci "*debiti da regolarizzare su pignoramenti assegnati*" di valore pari a circa 395 milioni di euro.

Nel P.O. 2016-2018 veniva annunciato, pertanto l'avvio di un percorso di gestione virtuoso dei pagamenti al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

- completamento dei trasferimenti alle Aziende Sanitarie delle risorse



destinate al pagamento del debito pregresso e riduzione della posizione debitoria dello stesso SSR mediante l'utilizzo delle risorse per copertura del debito pregresso;

- riduzione dei tempi di pagamento degli Enti del SSR;
- superamento delle criticità dell'ASP di Reggio Calabria;
- ulteriore riduzione dell'esposizione debitoria verso gli Istituti Tesorieri e degli oneri finanziari relativi agli interessi passivi bancari;
- gestione ordinaria dei pagamenti da parte delle Aziende sanitarie finalizzata a realizzare un sistema di monitoraggio e controllo a livello centrale. Ciò nonostante, lo stato dei pagamenti effettuati dagli enti del SSR mostra significativi ritardi, come evidenzia la seguente tabella:

STATO PAGAMENTI DEL DEBITO PREGRESSO DELLE AZIENDE SANITARIE					
(situazione al mese di novembre 2017):					
	AZIENDE SANITARIE / OSPEDALIERE CALABRESI	Totale Risorse trasferite (a)	Pagamenti effettuati (b)	Differenza c=a-b	Utilizzo risorse d=b/a
1	ASP COSENZA	340.200.000,00	247.000.000,00	93.200.000,00	73%
2	ASP CROTONE	141.300.000,00	137.000.000,00	4.300.000,00	97%
3	ASP CATANZARO	169.600.000,00	147.000.000,00	22.600.000,00	87%
4	ASP VIBO VALENTIA	87.300.000,00	82.000.000,00	5.300.000,00	94%
5	ASP REGGIO CALABRIA	252.200.000,00	35.000.000,00	217.200.000,00	14%
1	Azienda Ospedaliera "Annunziata" COSENZA	50.700.000,00	51.000.000,00	-300.000,00	101%
2	Azienda Ospedaliera Pugliese - Ciaccio CZ	70.600.000,00	71.000.000,00	-400.000,00	101%
3	Azienda Ospedaliera "Mater Domini" CZ	38.300.000,00	38.000.000,00	300.000,00	99%
4	Azienda Ospedaliera "Bianchi Melacrino Morelli" RC	14.200.000,00	13.000.000,00	1.200.000,00	92%
TOTALE		1.164.400.000,00	821.000.000,00	343.400.000,00	71%

Fonte: Verbali riunione del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA



Come si può notare:

- l'ASP di Reggio Calabria ha ancora a disposizione € 217 milioni di euro, avendo effettuato pagamenti solo per € 35 milioni di euro (pari al 14% del debito totale);
- l'ASP di Cosenza ha ancora a disposizione € 93 mln e ha finora effettuato pagamenti per € 247 milioni di euro (pari al 73% del debito totale);
- l'ASP di Catanzaro ha ancora a disposizione € 22,6 mln, dopo aver effettuato pagamenti per € 147 milioni di euro (l'87% del dovuto).

Lo stato del pagamento del debito pregresso mostra progressi insufficienti – dal 2015, anno in cui la competenza ad effettuare i pagamenti venne trasferita agli enti del SSR, risulta attualmente saldato, nel complesso, il 70% dell'importo dovuto – e non in linea con quanto pianificato in sede di P.O. 2016-2018, dovuto in via principale alla situazione di grave confusione amministrativa in cui versa la ASP di Reggio Calabria <sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Dalla lettura del verbale del 27 marzo – 12 aprile 2018 emerge che: *“la Struttura Commissariale ha dichiarato che in prossimità della riunione (aprile 2018) alcune aziende hanno proceduto ad effettuare pagamenti per un totale di circa 60 mln di euro che dovranno essere rendicontati. I pagamenti si sono bloccati a seguito di riunioni di verifica effettuate dalla struttura commissariale presso le aziende sanitarie. L'Advisor conferma che tali somme dovranno essere oggetto di rendicontazione, in particolare per quanto riguarda i pagamenti eseguiti in ottemperanza a procedure esecutive.”*.....omissis.....” *per quanto riguarda l'ASP di Reggio Calabria il commissario ha affermato che si sta procedendo a definire la struttura organizzativa finalizzata ai pagamenti”* La situazione di grave criticità in cui versa l'ASP di Reggio Calabria è confermata anche dal verbale del 18.7.2018, ove si afferma che: *“Per quanto riguarda l'ASP di Reggio Calabria, dalle prime verifiche effettuate, sono emerse circa 1000 assegnazioni giudiziarie relative al debito pregresso. Dalla reportistica fornita dal Tesoriere emergerebbe un valore di tali assegnazioni pari a circa 198 mln di euro riferite ad anni a partire dal 2008. Sono state avviate le attività per il riscontro di tale debito in contabilità, ma è necessario costituire un team di funzionari per il loro svolgimento, in considerazione della debolezza dell'ufficio amministrativo che, oltretutto, è stato oggetto nel passato di indagini giudiziarie. Inoltre, è necessario accertare eventuali doppi pagamenti e avviare le conseguenti azioni per accertare eventuali responsabilità... Il Commissario dichiara che vi sono ritardi nell'implementazione del nuovo sistema informativo contabile regionale dovuti anche alla migrazione delle anagrafiche e dei dati storici... l'ASP di Reggio Calabria ha iniziato le attività di implementazione il 1° luglio 2018.* Fonte: Corte dei conti – Sezione Regionale di



### 3.7. *Lo stato del debito corrente verso i fornitori*

Un altro obiettivo del P.O. 2016-2018 è quello della efficiente gestione del debito corrente delle strutture del SSR.

A tal scopo, il documento prevede vari interventi, come:

- la definizione da parte delle Aziende sanitarie di piani di pagamento trimestrali coerenti con le rimesse ordinarie e con i trasferimenti delle altre risorse destinate alla copertura dei disavanzi (premierità residue e fiscalità che si renderanno disponibili);
- l'attività di indirizzo e di monitoraggio periodico, a livello regionale, dei pagamenti delle Aziende sanitarie. Nello specifico, è previsto che la Regione svolga a livello centrale le seguenti attività: a) definizione di procedure e flussi informativi periodici per la rendicontazione dei pagamenti delle partite debitorie da parte delle Aziende sanitarie; b) analisi dello scadenziario dei fornitori delle singole Aziende sanitarie; c) verifica delle contabilizzazioni da parte delle Aziende sanitarie dei pagamenti e relativa chiusura dei documenti contabili dei partitari fornitori e allineamento degli stessi con i dati di contabilità generale; d) verifica trimestrale della corretta alimentazione delle fatture elettroniche sulla Piattaforma per la Certificazione dei Crediti.

Sempre il P.O. 2016-2018 prevede un progressivo abbattimento della voce “CA0140 Altri Interessi passivi” nel triennio 2016-2018; la misura di questo abbattimento, secondo quanto esposto nel P.O., dovrebbe essere del 10%, 30% e 60% sul valore di Preconsuntivo 2015. L'impatto sul Programmatico 2016 – 2018 dovrebbe portare a una riduzione rispetto



al Tendenziale di ciascun anno di 1,6 mln/€ nel 2016, 4,8 mln/€ nel 2017 e 9,5 mln/€ nel 2018.

Nonostante le azioni pianificate permane la difficoltà degli enti del SSR nello smaltimento dei debiti. Il grave ritardo accumulato nei pagamenti determina maggiori oneri finanziari e rende concreto il rischio di assoggettamento a nuove procedure esecutive, mentre la pesante incidenza degli interessi moratori finisce per compromettere ulteriormente la già grave precarietà degli equilibri economico-finanziari delle Aziende<sup>63</sup>.

### *3.8. Pagamenti oltre i termini previsti dal D.P.C.M. 22/9/2014 e indicatore di tempestività dei pagamenti.*

Altro obiettivo perseguito dal P.O. è quello di velocizzare i pagamenti degli enti del SSR, siano essi da ricollegare al debito pregresso o al debito corrente.

Da quanto rilevato nel verbale della “*Riunione Congiunta Tavolo Tecnico per la verifica adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica livelli essenziali di assistenza (Riunione 27 marzo e 12 aprile 2018)*”, le maggiori criticità hanno riguardato il ritardo nei pagamenti oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014”.

I dati tratti dal Verbale della “*Riunione Congiunta Tavolo Tecnico per la verifica adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica livelli essenziali assistenza, (Riunione 27 marzo e 12 aprile 2018)*”,

---

<sup>63</sup> Come emerge dai dati riportati nel verbale del Tavolo tecnico e del Comitato del 17 luglio 2017, il saldo della gestione finanziaria del 2016 e i primi mesi del 2017 non mostrano i miglioramenti attesi e pianificati nel P.O. 2016-2018: infatti la voce CA0140 risulta in aumento sia rispetto al 2015 sia rispetto al IV trimestre del 2016. Fonte: Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Calabria – Relazione annessa alla delibera di parifica del rendiconto regionale – Esercizio 2017, pag. 180 ss.



confermano la lentezza dei pagamenti atteso che il 57% dei pagamenti effettuati non ha rispettato le prescrizioni del D.P.C.M. 22/9/2014; i ritardi riguardano quasi tutte le Aziende sanitarie; la percentuale minore di scostamenti (19%) è registrata per l'ASP di Vibo Valentia, mentre le altre aziende hanno registrato una percentuale di scostamenti compresa tra il 41% dell'ASP di Cosenza e il 97% dell'AO di *Mater Domini* di Catanzaro.

Conclusivamente tutte le aziende evidenziano tempi di pagamento non rispettosi della direttiva europea in materia.

Pertanto, al fine di garantire la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori degli enti del SSR è stato adottato il DCA n. 117 del 22 maggio 2018, avente ad oggetto *“Azione obiettivo 3.3 del P.O 2016/2018 – Gestione dei Pagamenti - proposta di accordo transattivo per la disciplina dei pagamenti afferenti ai crediti sanitari, relativi alle forniture di prodotti farmaceutici, apparecchiature diagnostiche, vascolari e dispositivi medici vantati verso il servizio sanitario della regione Calabria”* per il cui mancato rispetto da parte delle aziende sanitarie sono previste specifiche responsabilità dirigenziali.

Le criticità sopra evidenziate sono emerse anche con riferimento alla fatturazione elettronica ed alla movimentazione sulla piattaforma dei crediti commerciali delle strutture sanitarie calabresi.

#### *4. I piani di rientro triennali delle aziende ospedaliere (art. 1 commi 524 e ss. della l. 28 dicembre 2015, n. 208 della legge di stabilità 2016)*

L'art. 1, comma 524, della legge di stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208)<sup>64</sup> ha previsto l'estensione della metodica dei Piani

---

<sup>64</sup> Art. 1 comma 524, ciascuna regione, entro il 30 giugno di ciascun anno, individua, con apposito provvedimento della Giunta regionale, ovvero del Commissario *ad acta*, ove nominato ai sensi



di rientro, prima limitati alle Regioni, al risanamento e alla riqualificazione di strutture di ricovero che si trovino in squilibrio finanziario (uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10% dei suddetti ricavi, o in valore assoluto, di almeno 10 milioni di euro) e/o che presentino carenze nella quantità, nella qualità e nell'esito delle cure. Gli enti così individuati devono presentare alla Regione un piano di rientro della durata non superiore al triennio, che contenga le misure idonee al superamento dei disallineamenti rilevati con riferimento all'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta.

Come già anticipato, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro regionale con decreto n. 104 del 28 settembre 2016, ha individuato, ai sensi del comma 524 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, le Aziende del SSR da sottoporre a Piano di rientro triennale in attuazione del comma 526 della precitata legge. Si tratta dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza, dell'Azienda Ospedaliera di Catanzaro, dell'Azienda Ospedaliera di Reggio Calabria e dell'Azienda Ospedaliera Universitaria *Mater Domini* di Catanzaro che, seppur in ritardo rispetto ai termini previsti dall'art. 1 comma 528 della l. n. 208/2015, hanno approvato i rispettivi piani.

---

dell'articolo 2, commi 79 e 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, le aziende ospedaliere (AO), le aziende ospedaliere universitarie (AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, ad esclusione degli enti di cui al comma 536, che presentano una o entrambe le seguenti condizioni:

a) uno scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto economico (CE) consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, ai sensi dell'articolo 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, pari o superiore al 10% dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro. Le modalità di individuazione dei costi e di determinazione dei ricavi sono individuate dal decreto di cui al comma 526;

b) il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista dal decreto di cui al comma 526.



Il Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie ha comunicato di aver proceduto a verifiche sui piani valutando la compatibilità dei dati aziendali con le previsioni per il 2017. Le verifiche condotte hanno portato alle seguenti conclusioni:

- L'Azienda Ospedaliera di Cosenza ha migliorato le proprie *performance* riducendo, nel 2016, il disavanzo ben oltre gli 8,304 milioni di euro richiesti a titolo di rientro per il primo anno con DCA n. 104/2016. Tale risultato risulterebbe ottenuto per effetto di un incremento del numero dei ricoveri del 4%, del maggior peso medio dei Drg chirurgici e del miglioramento dell'appropriatezza in quasi tutti i reparti. Dai dati in possesso della Regione si registrerebbe un ulteriore aumento dei ricavi nel 2017. Infine, nel corso del 2018 dovrebbe rendersi disponibile il nuovo blocco operatorio con l'apertura di nuove sale;
- Per l'Azienda Ospedaliera di Reggio Calabria, nel 2016, il disavanzo si sarebbe ridotto in termini assoluti ben oltre i 3,883 milioni di euro richiesti. La Regione evidenzia che la proiezione del margine operativo 2017 è coerente con la manovra proposta dall'Azienda e che è, tuttavia, necessario monitorare la dinamica dell'andamento dei costi;
- L'Azienda Ospedaliera Universitaria "*Mater Domini*" nel 2016 ha peggiorato il proprio disavanzo assoluto di 8,3 milioni di euro. Il numero dei ricoveri è rimasto inalterato, mentre i costi sono cresciuti in modo ingiustificato. Il 22 febbraio 2018, l'Azienda ha presentato il nuovo piano di rientro, ed i dati al IV trimestre 2017 hanno presentato uno scostamento percentuale nullo e un miglioramento del margine operativo lordo migliorato rispetto al 2016. Tale ultimo piano è stato



approvato dal Commissario con il Decreto n. 81/2018;

- L'Azienda Ospedaliera di Catanzaro ha ridotto nel 2016 il disavanzo al di sotto dei 4,584 milioni di euro determinati con il DCA n. 104/2016. Ha mantenuto inalterato il valore della produzione, ma il controllo dei costi non è stato sufficiente. La proiezione del margine operativo, a tutto il III trimestre 2017, ha visto un peggioramento di oltre 6 milioni di euro e un andamento dei ricavi poco soddisfacente. Il 22 febbraio 2018 l'Azienda ha presentato il nuovo piano di rientro. I dati al IV trimestre 2017 evidenziano uno scostamento del 10% ed un peggioramento del Margine Operativo Lordo che assume valore superiore ai 6 milioni di euro. Per le predette condizioni il Commissario con Decreto n. 81 del 9/04/2018 non ha approvato il piano.

In relazione agli adempimenti dei singoli piani di rientro delle Aziende Ospedaliere, così come in precedenza esposti, occorre considerare che l'art. 1, comma 534 della l. n. 208/2015 prevede che: *“Per garantire il pieno rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 521 e 547, tutti i contratti dei direttori generali, ivi inclusi quelli in essere, prevedono la decadenza automatica del direttore generale degli enti di cui all'art. 19, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in caso di mancata trasmissione del piano di rientro dell'ente interessato, ovvero in caso di esito negativo della verifica annuale dello stato di attuazione del medesimo piano di rientro”*.

I documenti di risanamento delle Aziende Ospedaliere sono sostanzialmente incentrati su misure riorganizzative e manovre rivolte



all'incremento dei ricavi al fine di perseguire un miglioramento del valore della produzione, mentre poca attenzione è rivolta alla razionalizzazione dei costi. Le misure, previste in alcuni piani, rivolte alla riorganizzazione delle strutture operative e del personale, risultano estremamente generiche. In particolare, sono da verificare i risultati relativi alle programmate riduzioni dei costi per beni e servizi (sanitari e non sanitari), sia sul piano quantitativo, sia rispetto ai tempi previsti per l'attuazione dei piani: è il caso, per esempio, delle AO di Cosenza e AO *Mater Domini*, che hanno previsto misure di risanamento (come l'attivazione dei corpi operatori e di nuove sale per l'AO di Cosenza e l'integrazione delle due aziende sanitarie *Mater Domini* e Pugliese Ciaccio), allo stato non attuate e non coerenti con il triennio considerato (2017-2019), del quale è già trascorsa la prima annualità e, in buona parte, la seconda. Deve aggiungersi, inoltre, che alcune misure indicate nei piani sono condizionate da variabili di contesto (come il *turnover* del personale e le nuove assunzioni) non pienamente dominabili dalle aziende <sup>65</sup>

##### *5. Conclusioni sugli Enti del Servizio sanitario regionale e sulla sanità calabrese*

La Regione Calabria, entrata nel programma di risanamento sanitario nel 2009 a causa dei consistenti disavanzi accumulati, continua a versare in

---

<sup>65</sup> Si precisa che con DCA n. 154 del 2018 le Aziende del Servizio Sanitario Regionale, nel rispetto del limite di spesa previsto dalla legislazione vigente in materia di riduzione dei costi del personale e dal Programma Operativo 2016-2018, sono state autorizzate all'assunzione a tempo indeterminato di personale. Va però osservato che le assunzioni di personale sono soggette a limiti normativi imposti dal legislatore statale (per il 2018, tali vincoli sono stabiliti dall'art. 17, comma 3, d.l. 98 del 2011 e s.m.i.), nonché dalle specifiche norme in tema di piani di rientro sanitari di cui all'art. 1, comma, 174 della l. 311/2004, all'art. 2, comma 76 della l. 191/2009 e all'art. 4 bis del d.l. 158/2012 (c.d. decreto Balduzzi). È evidente, quindi, che le misure pianificate in tema di turnover - pur doverose e indispensabili per ricavare efficienza o risparmi - sono soggette a variabili di contesto e, come tali, una corretta pianificazione di risanamento dovrebbe tener conto di questi fattori.



una situazione di criticità, il cui peso – sia in termini di assistenza medica inadeguata rispetto ai livelli medi nazionali, sia in termini di contribuzione – grava notevolmente sui cittadini.

In particolare, il disavanzo accumulatosi nel pregresso ha trovato una copertura in fonti straordinarie (come finanziamenti FAS e anticipazioni di liquidità) ma la sua gestione, affidata agli enti del SSR, non riesce a trovare conclusione. Le aziende sanitarie, pur avendo ampie disponibilità liquide, non riescono a far fronte tempestivamente ai pagamenti. Il pagamento del debito pregresso non registra infatti progressi dal novembre 2017 e, in ogni caso, ha visto il soddisfacimento soltanto del 70% della massa passiva, nonostante i significativi trasferimenti di risorse da parte della Regione.

Gli adempimenti verso fornitori evidenziano l'accumularsi di debiti correnti, il loro smaltimento in tempi lunghissimi (in media, 209 gg., con "punte" che hanno superato anche gli oltre 800 gg.) e la formazione di ingenti interessi di mora, che aggravano ulteriormente la posizione debitoria delle Aziende.

Il P.O. 2016-2018, nell'individuare le azioni propedeutiche alla fuoriuscita della Regione dal piano di rientro sanitario, ha previsto, come condizioni necessarie al "*rilancio*" del sistema sanitario calabrese, una radicale riforma all'insegna dell'efficienza e del contenimento dei costi gestionali di ASP e AO, ma allo stato non sembrano essere stati fatti significativi progressi in tale senso. Gli enti del SSR non conseguono risparmi attraverso l'efficientamento dei procedimenti di acquisto di beni e di servizi, mentre il pagamento del debito pregresso, affidato ai predetti



enti dalla fine del 2015, non ha registrato progressi dal novembre 2017 e, in ogni caso, ha visto il soddisfacimento soltanto del 70% della massa passiva, nonostante i significativi trasferimenti di risorse da parte della Regioni.

Inoltre, ben quattro strutture del SSR sono state sottoposte a piani di rientro aziendale. L'adozione dei suddetti piani ha avuto, tra l'altro, una gestazione lunga, che ha reso le prescrizioni in parte non coerenti con l'arco temporale di riferimento (2017-2019). Inoltre, i piani approvati sono sostanzialmente incentrati su misure riorganizzative e manovre finalizzate all'incremento dei ricavi al fine di perseguire un miglioramento del valore della produzione, con risultati difficilmente raggiungibili, mentre poca attenzione è rivolta alla razionalizzazione dei costi.

In tale contesto, assume particolare rilevanza la situazione di gravissimo disordine amministrativo/contabile in cui versa la ASP di Reggio Calabria: nonostante il problema sia noto alla Regione ed alla struttura commissariale, la ASP non redige bilanci dal 2013, ha effettuato il pagamento dei propri debiti pregressi solo in minima parte (14% del totale) e non ha una struttura deputata a verificare la correttezza dei pagamenti effettuati, con il costante rischio di duplicazioni o comportamenti illeciti.

Il disavanzo creatosi dopo il Piano di rientro, a partire dal 2012, ha trovato copertura nelle entrate fiscali e in entrate di natura straordinaria con una tendenza che ha riguardato anche il 2018. L'attuazione del P.O. 2016-2018 ha accumulato ritardi tali da far ritenere opportuna una opera di rivisitazione della pianificazione che tenga conto delle criticità e delle sopravvenienze in concreto manifestatesi in questi ultimi anni. L'equilibrio



del sistema sanitario calabrese risente inoltre del peso sfavorevole dei risultati del saldo della mobilità degli assistiti: esso è storicamente negativo e ciò determina la riduzione delle risorse trasferite alla Regione dal Fondo Sanitario nazionale. I dati relativi all'esercizio 2017 evidenziano il peggior "saldo da mobilità" a livello nazionale e quelli relativi al 2018 non hanno mostrato una inversione di tendenza del fenomeno.

*6. Il recente d.l. 30 aprile 2019, n. 35 (misure urgenti per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria)*

Le rilevanti criticità derivanti dal mancato rispetto degli obiettivi economico/ finanziari, dal mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza, nonché dall'inefficiente gestione amministrativa più volte riscontrate dai Tavoli tecnici di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA (da ultimo nella seduta congiunta del 4 aprile 2019), ha indotto il Governo ad adottare disposizioni urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria, rafforzando, in particolare, i poteri del Commissario *ad acta* di nomina governativa.

L'art. 3 del d.l. 30 aprile 2019, n. 35, pertanto, ha previsto che il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto stesso e, successivamente, almeno ogni sei mesi, effettui una verifica straordinaria sulle attività dei direttori generali delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e delle aziende ospedaliere universitarie, sia con riferimento alle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 171/2016 (istitutivo dell'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie in genere), sia con



riferimento al conseguimento degli obiettivi di attuazione del piano.

La valutazione negativa da parte del Commissario governativo determina la decadenza dall'incarico di direttore generale, facendo sorgere i presupposti per la nomina, previa intesa tra Commissario *ad acta* e Regione, di un commissario straordinario scelto nell'ambito dell'elenco nazionale di cui al d.lgs. n. 171/2016 (art.3 d.lgs. cit.), che nei casi di una manifesta e reiterata incapacità di gestione propone al Commissario *ad acta* di disporre la gestione straordinaria dell'ente (art. 4), con la contestuale nomina di un Commissario straordinario liquidatore.

Il primo effetto derivante all'entrata in vigore del decreto è stata la decadenza di tutti i Commissari nominati dalla Regione (che, a quanto risulta, sta già predisponendo il ricorso alla Corte Costituzionale avverso il decreto-legge in discorso), con la conseguente nomina dei Commissari straordinari da parte del Commissario *governativo* previa intesa con la Regione (art. 3).

Misure speciali sono previste in materia di appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria che per gli affidamenti superiori alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dovranno avvalersi esclusivamente degli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A., mentre per l'affidamento di quelli sotto soglia è prevista la stipula di un protocollo d'intesa tra il Commissario *ad acta* e l'ANAC (art. 6).

Infine, è stata formalizzata una più stretta collaborazione tra il Commissario *ad acta*, i Commissari straordinari, i Commissari straordinari di liquidazione ed il Corpo della Guardia di Finanza per lo svolgimento di



attività dirette al contrasto delle violazioni in danno degli interessi economici e finanziari connessi all'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario nella Regione (art.9).

Il decreto, in corso di conversione, ha lo scopo di rafforzare i poteri del Commissario *ad acta* del Governo, comprimendo i poteri degli organi regionali calabresi che come risulta da quanto sopra esposto non hanno conseguito i risultati previsti dal *“Piano di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale”* approvato con D.G.R. n. 845 del 16 dicembre 2009.

## *7. La gestione commissariale di Roma Capitale: i problemi irrisolti*

### *7.1 La gestione commissariale e l'originaria quantificazione del debito*

Il Commissario Straordinario del Governo per il Piano di Rientro del debito pregresso del Comune di Roma, nominato in base all'art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, è responsabile di tutto il debito del Comune di Roma derivante da fatti e atti posti in essere antecedentemente al 28 aprile 2008.

Come è noto la gestione commissariale del Comune di Roma per i debiti che gravano su Roma Capitale alla data del 28 aprile 2008 è stata prevista dall'art. 78 del d.l. 112/2008 (Disposizioni urgenti per Roma Capitale) che individuava nel Sindaco del Comune di Roma il Commissario Straordinario di Governo, al quale erano stati attribuiti tutti i poteri in ordine alla presentazione e alla gestione del piano di rientro.

La citata disposizione ha altresì previsto che, per l'intera durata del regime commissariale non si potesse procedere alla deliberazione di dissesto del Comune di Roma Capitale (art. 78, comma 5 del d.l. n.



112/2008) e, che, nelle more dell'approvazione del piano di rientro, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. concedesse al Comune di Roma una anticipazione di 500 milioni di euro a valere sui primi trasferimenti statali ad esclusione di quelli compensativi per mancati introiti di natura tributaria (art. 78, comma 8 del d.l. n. 112/2008)<sup>66</sup>.

A partire dall'entrata in vigore del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 il Sindaco del Comune di Roma è cessato dalle funzioni di Commissario straordinario e tutti poteri sono passati al nuovo Commissario governativo<sup>67</sup>.

La quantificazione del debito è stata effettuata originariamente con il "Piano di Rientro" approvato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2008 e successivamente aggiornata dal "Documento di Accertamento del Debito al 30 luglio 2010" approvato con l'art. 2, comma 196-*bis* della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, comma inserito dal d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011 n. 10.

Tale documento contiene i valori del debito alla data del 30 luglio 2010, individuando un disavanzo pari a 16.753 milioni di euro, derivante

---

<sup>66</sup> Per evitare la dichiarazione di dissesto del Comune di Roma, l'art. 14, comma 14, del d.l. 78/2010, ha previsto uno stanziamento annuale di 500 milioni di euro, di cui 300 milioni interamente a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze e 200 milioni da reperire, annualmente, con un'addizionale commissariale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della Città di Roma e da un incremento dell'addizionale comunale IRPEF dello 0,4%.

<sup>67</sup> Giova ricordare che la Corte Costituzionale, con sentenza 21 giugno 2016, n. 154, ha dichiarato legittimo l'istituzione della gestione commissariale del debito pregresso di Roma Capitale. Infatti, con la normativa richiamata nel testo, *“il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse, puramente e semplicemente, il Comune di Roma Capitale, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell'ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all'attività ordinaria dell'ente. Ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, senza tuttavia creare una situazione deteriore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d'Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati pertanto alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del d.lgs. n. 267 del 2000”*.



da un credito pari a 5.701 milioni di euro, di cui 80,9 milioni di euro in attesa di accertamento definitivo, e da un debito pari a 22.454 milioni di euro, di cui 5.489 milioni di euro in attesa di accertamento in quanto derivanti da partite debitorie per le quali, allo stato degli atti, non era possibile procedere con l'accertamento definitivo. Di seguito la rappresentazione sintetica delle componenti del Piano riportate nell'accertamento 2010:

Tabella 1 Sintesi accertamento del debito al 30 luglio 2010

	Importo	Importo da accertare	Totale
<i>Debito commerciale</i>	€ 4.052.458.815	€ 2.736.253.917	€ 6.788.712.732
<i>Deb. finanziario interessi</i>	€ 4.626.726.721	€ 2.577.761.422	€ 7.204.488.142
<i>Deb. finanziario capitale</i>	€ 8.285.505.614	€ 174.969.011	€ 8.460.474.625
<b><i>Totale massa passiva</i></b>	<b>€ 16.964.691.150</b>	<b>€ 5.488.984.350</b>	<b>€ 22.453.675.499</b>
<b><i>Totale massa attiva</i></b>	<b>€ 5.620.074.277</b>	<b>€ 80.870.823</b>	<b>€ 5.700.945.100</b>

L'art. 2, comma 7, del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010 (c.d. milleproroghe), convertito, con modificazioni, con la legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha introdotto la possibilità, con appositi provvedimenti predisposti dal Commissario Straordinario, di procedere all'accertamento di eventuali ulteriori partite creditorie e debitorie rispetto al documento concernente l'accertamento del debito di cui all'articolo 14, comma 13-*bis* del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In forza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 751, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il Commissario Straordinario del Governo per la gestione del Piano di rientro, entro il 31 maggio ed il 30 novembre di ciascun anno, propone alla Presidenza del Consiglio dei Ministri



l'aggiornamento del Piano di rientro di cui all'articolo 14, comma 13-*bis*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

### 7.2. *L'attuale consistenza del debito e la crisi di liquidità*

La proposta di aggiornamento del Piano di Rientro al 31 maggio 2018, presentata a pochi giorni dall'insediamento del Commissario Straordinario *pro tempore*, in conformità all'art. 1, comma 751, della legge 28 dicembre 2015, n.208, ha evidenziato come la Gestione Commissariale, pur avendo risorse complessivamente sufficienti per far fronte alle obbligazioni di propria competenza, non fosse in grado di garantirne l'assolvimento nei tempi previsti dalle scadenze dei debiti finanziari. In altri termini, accertata la sussistenza di un debito finanziariamente sostenibile, il valore attuale delle entrate previste, sommato alle disponibilità di cassa, superava il valore attuale dei pagamenti previsti all'interno del Piano di rientro, manifestando una crisi di liquidità dovuta al disallineamento temporale tra incassi e pagamenti. Nel dettaglio, i flussi di cassa, anche considerando il solo pagamento dei debiti finanziari certi, portavano già a prevedere una crisi di liquidità con un picco di circa euro 440 milioni<sup>68</sup>.

Per far fronte a tale criticità nel mese di dicembre 2018 è stata effettuata una rinegoziazione dei mutui a tasso fisso con la Cassa

---

<sup>68</sup> La situazione è nota da tempo ed era stata più volte rappresentata dai precedenti Commissari *pro tempore* (Prof. Massimo Varazzani e Dott.ssa Silvia Scozzese). In particolare, il Prof. Varazzani già nella relazione annuale presentata al Parlamento nel 2012 evidenziava che "*Tale flusso* (finanziamento della Gestione Commissariale sopra descritto) *appare, sulla base delle attuali stime, sufficiente a fronteggiare i debiti commissariali fino al 2016/2017. Oltre tale data emerge la sostanziale impossibilità della Gestione Commissariale di fronteggiare il debito pregresso di Roma. Il ricavato prevedibile dall'attualizzazione, del più volte citato contributo annuo di 500 milioni (nettato delle rate di rimborso dei finanziamenti), risulterebbe comunque largamente inferiore al solo complessivo onere (capitale ed interessi) per l'ammortamento del debito finanziario che ancora residuerà in massa passiva nel 2017.*". La crisi di liquidità



Depositi e Prestiti, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, così come proposta nell'aggiornamento del Piano al 31 maggio 2018 ed espressamente approvata dal D.P.C.M. 25 ottobre 2018. Tale operazione, considerata la più efficace per garantire un flusso di pagamenti maggiormente coerente con le esigenze della Gestione Commissariale nonché l'unica possibile nel breve periodo, vista l'imminenza della crisi di liquidità, si basa sull'allungamento delle scadenze e sulla previsione di un periodo di preammortamento iniziale. In particolare, nella proposta di aggiornamento del Piano di maggio 2018, era stata richiesta l'autorizzazione a porre in essere la rinegoziazione in questione proponendo sei scenari alternativi basati sulla diversa combinazione del periodo di preammortamento (1, 2 o 3 anni) e dell'allungamento delle scadenze (al 2040 o al 2048).

Rispetto agli scenari proposti, il MEF si è espresso selezionando l'ipotesi che prevede un periodo di preammortamento iniziale pari a 3 anni e l'allungamento delle scadenze al 2040. Il Ministero ha inoltre rappresentato l'esigenza di escludere dal perimetro della rinegoziazione i mutui la cui titolarità è stata trasferita al MEF a seguito della trasformazione di CDP in Società per Azioni al fine di garantire l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Le principali condizioni della rinegoziazione, così come approvate dal DPCM 25 ottobre 2018, possono essere così sintetizzate:

- equivalenza finanziaria determinata come uguaglianza dei flussi di rimborso dei prestiti originari con quelli rinegoziati, fermo restando



il rispetto di quanto previsto dal comma 3, dell'art. 2, del DPCM 5 dicembre 2008;

- periodo di preammortamento iniziale pari a 3 anni;
- allungamento delle scadenze all'anno 2040;
- pagamento delle rate *post* rinegoziazione attraverso erogazione diretta verso Cassa Depositi e Prestiti di quota parte del contributo annuo di cui la Gestione Commissariale è destinataria.

La rinegoziazione con CDP, in data 20 dicembre 2018, ha assicurato liquidità per far fronte al pagamento del debito commerciale nel periodo 2019-2022, pari a circa 200 milioni di euro e ha ridotto la crisi di liquidità da un picco di circa 690 milioni di euro a circa 250 milioni di euro.

Alla data dell'ultima proposta di aggiornamento del Piano di Rientro, cioè al 30 novembre 2018, in attesa di approvazione con D.P.C.M., il saldo delle sue componenti è il seguente:

*Tabella 3 - Proposta di aggiornamento del Piano di Rientro al 30 novembre 2018*

	Importo Accertato	Importo da accertare	Totale
<i>Debito commerciale</i>	€ 636.402.849,35	€ 2.387.961.506,11	€ 3.024.364.355,46
<i>Deb. finanziario interessi</i>	€ 3.617.550.427,86	€ 191.670.133,21	€ 3.809.220.561,07
<i>Deb. finanziario capitale</i>	€ 4.304.410.541,93	€ 759.090.097,10	€ 5.063.500.639,03
<b><i>Totale massa passiva</i></b>	<b>€ 8.558.363.819,14</b>	<b>€ 3.338.721.736,42</b>	<b>€ 11.897.085.555,56</b>
<b><i>Totale massa attiva</i></b>	<b>€ 1.492.656.014,15</b>	<b>€ 63.432.491,54</b>	<b>€ 1.556.088.505,69</b>

## 8. La legge di bilancio 2019

L'accertamento della massa passiva in capo a Roma Capitale per fatti e atti di gestione anteriori al 28 aprile 2008, è stato tutt'altro che semplice, tant'è che, per tutto l'arco del 2017, la Gestione Commissariale



ha proceduto alla delicata attività di accertamento del debito senza non poche difficoltà in ordine alla individuazione delle partite debitorie facenti capo alla gestione stessa.

La normativa di riferimento è stata, quindi, oggetto di recente aggiornamento da parte dell'art. 1, comma 922 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Tale norma, oltre a disciplinare il riparto di competenza tra Gestione Commissariale e Comune di Roma su alcune specifiche tipologie di posizioni debitorie (mutui derivanti da aperture di credito e prestiti flessibili e oneri derivanti dall'emanazione da parte di Roma Capitale di provvedimenti *ex art. 42-bis del d.p.r. 327/2001*), ha previsto un termine finale, 36 mesi, per la definitiva rilevazione della massa passiva e la conseguente chiusura della Gestione Commissariale.

*9. Analisi degli impatti del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi"*

L'art. 38 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, ha previsto quanto segue:

*1. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, dopo il comma 932, è inserito il seguente: «932-bis. a seguito della conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale di cui al comma 932:*

- a) Roma Capitale provvede alla cancellazione dei residui attivi e passivi nei confronti della gestione commissariale;*
- b) sono trasferiti a Roma Capitale i crediti di competenza della stessa gestione commissariale iscritti nella massa attiva del piano di rientro dall'indebitamento pregresso di cui all'articolo 78, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6*



*agosto 2008, n. 133, come definito in attuazione del comma 930, iscrivendo in bilancio un adeguato fondo crediti di dubbia esigibilità, destinato ad essere conservato fino alla riscossione o cancellazione degli stessi crediti; la differenza è finalizzata alla copertura dell'eventuale disavanzo derivante dalla lettera a);*

*c) è trasferita a Roma Capitale la titolarità del piano di estinzione dei debiti, ivi inclusi quelli finanziari, oggetto di ricognizione, come approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 930, unitamente alle risorse di cui al comma 14, dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non destinate annualmente all'ammortamento del debito finanziario a carico del Ministero dell'economia e delle finanze individuati dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 930;*

*d) le posizioni debitorie derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008 non inserite nella definitiva rilevazione della massa passiva di cui al comma 930, rientrano nella competenza di Roma Capitale».*

*2. Fino alla conclusione delle attività straordinarie della Gestione commissariale di cui all'articolo 78 del decreto-legge del 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di sopperire a temporanee carenze di liquidità della Gestione stessa il comune di Roma Capitale è autorizzato a concedere alla stessa anticipazioni di liquidità. Le modalità di concessione, la*



*misura dell'eventuale tasso di interesse e la restituzione delle anticipazioni di liquidità di cui al periodo precedente, sono disciplinate con apposita convenzione tra Roma Capitale e la Gestione Commissariale."*

Nel dettaglio, in merito alle disposizioni sopra riportate, è opportuno rappresentare quanto segue.

Con riferimento alle previsioni di cui al comma 1, lettera *a)*, dell'art. 38 del d.l. 34/2019, allo stato attuale il saldo dei debiti/crediti nei confronti di Roma Capitale può essere così sintetizzato:

*Tabella 6 Sintesi debiti crediti nei confronti di Roma Capitale*

<b>Debiti v/Roma Capitale</b>	<b>Crediti v/Roma Capitale</b>		
Debiti derivanti dal DL n. 16/2014	€ 600 mln	Crediti derivanti dal DL n. 16/2014 (riacquisizione credito ATAC)	€ 177 mln
Debiti derivanti da rate di aperture di credito e prestiti flessibili "anticipate" da Roma Capitale ma per le quali è stata accertata la competenza della GC sulla base di quanto previsto dalla Legge 145/2018 art. I c. 926 e ss,	€ 92 mln	Altri crediti v/Roma Capitale (es. incassi effettuati da Roma Capitale ma di competenza di GC)	€ 96 mln
Altri debiti v/Roma Capitale (es. pagamenti effettuati da Roma Capitale ma di competenza di GC)	€ 17 mln		
<b>Totale debiti</b>	<b>€ 709 mln</b>	<b>Totale crediti</b>	<b>€ 273 mln</b>
<b>Disavanzo (debiti — crediti)</b>	<b>€ 436 mln</b>		

Con riferimento alle previsioni di cui all'art. 38 comma 1, lettera *b)*, del d.l. 34/2019, al 30 novembre 2018, data dell'ultimo aggiornamento del Piano di rientro attualmente in corso di approvazione, il totale dei crediti della Gestione Commissariale iscritti in massa attiva è pari a 1.556 milioni di euro.



Tale valore comprende i crediti nei confronti di Roma Capitale, sopra menzionati, pari a 273 milioni di euro<sup>69</sup>.

Le previsioni di cui al comma 1, lettere c) e d), dell'art. 38 del d.l. 34/2019 delineano meccanismi finalizzati a trasferire nel bilancio di Roma Capitale, sia il debito definitivamente accertato, sia eventuali ulteriori passività non oggetto della rilevazione finale.

A tale riguardo va evidenziato che tali norme non risolvono i prospettati problemi di liquidità. In aggiunta si osserva che, come sopra riportato, il comma 1, lettera c), prevede che *“è trasferita a Roma capitale la titolarità del piano di estinzione dei debiti, ivi inclusi quelli finanziari, ...”*.

Il complesso quadro normativo, così come sopra riassunto impone, con specifico riferimento alle obbligazioni c.d. "di natura finanziaria", alcune considerazioni. Invero, il trasferimento a Roma Capitale della titolarità del piano di estinzione dei debiti, "ivi inclusi quelli finanziari", di cui al comma 1, lettera c), sopra citato, pare deporre nel senso di riattribuire all'Ente Locale anche l'ammortamento del debito, ora a carico della Gestione Commissariale. Da ciò deriva che Roma Capitale dovrebbe gestire un piano di rimborso del BOC del tutto atipico<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Va evidenziato che tale quantificazione non tiene conto degli impatti delle disposizioni previste dal d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria". Ci si riferisce in particolare all'annullamento automatico dei debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del decreto (24 ottobre 2018), fino a 1.000 euro (importo comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni) risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione nel decennio 2000-2010. Sul punto è stata richiesta una quantificazione ai competenti uffici di Roma Capitale.

<sup>70</sup> Particolare attenzione merita la problematica del rimborso dei Buoni Ordinari Comunali denominati "BOC - City of Rome 5,345%". Si osserva che il titolo in questione è di tipo *bullet*, ossia prevede il rimborso del capitale (euro 1,4 miliardi) in un'unica soluzione alla scadenza del titolo (27 gennaio 2048). Tale tipologia di emissione era consentita dall'art. 41, comma 2, della legge n. 448/2001 alla seguente condizione *“previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito”*. La possibilità per gli Enti Locali di emettere titoli obbligazionari con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza - ancorché accompagnata dai suddetti meccanismi di



A conferma di quanto sopra detto si aggiunga che, da un lato, non risulterebbe nemmeno possibile per Roma Capitale ricostituire uno *swap* per l'ammortamento del debito, posto il divieto operato dall'art. 62, del d.l. 112/2008 e, dall'altro, il TUEL all'art. 204, comma 2, vieta piani di ammortamento che non comprendano il rimborso della quota capitale sin dal primo anno. Un ulteriore elemento di attenzione è rappresentato dalla tutela degli obbligazionisti possessori del BOC. Al momento della sottoscrizione delle obbligazioni, infatti, era ragionevole ritenere che gli stessi ponessero un legittimo affidamento sull'accantonamento delle quote capitale da parte dell'ente locale in virtù del vincolo all'epoca previsto dall'art. 41, comma 2 della legge 448/2001<sup>71</sup>.

---

ammortamento del debito - è stata, come noto, espressamente esclusa, in seguito, dall'art 3, comma 10, della legge n. 203/2008, il quale ha abrogato il citato art. 41, comma 2, della legge 448/2001. Si rammenta, in proposito, che, con specifico riferimento agli strumenti finanziari emessi dal Comune di Roma, riconducibili alla competenza del Piano di Rientro, il Legislatore aveva, già nel corso del 2010 (art. 2, comma 9, del d.l. n. 225/2010 convertito in legge n. 10/2011), espressamente previsto che "*Fermi restando la titolarità del debito in capo all'emittente e l'ammortamento dello stesso a carico della gestione commissariale, il Commissario straordinario del Governo è altresì autorizzato, anche in deroga alla normativa vigente in materia di operazioni di ammortamento del debito degli enti territoriali con rimborso unico a scadenza, a rinegoziare i prestiti della specie anche al fine dell'eventuale eliminazione del vincolo di accantonamento, recuperando, ove possibile, gli accantonamenti già effettuati.*" Conformemente a tale previsione normativa, esercitando la facoltà ivi contemplata, il Commissario Straordinario del Governo, tra il 2011 e il 2012, ha provveduto ad estinguere anticipatamente tutti i contratti di finanza derivata collegati all'operazione di emissione dei suddetti buoni ordinari comunali, la cui conclusione, in ossequio al citato art. 41, comma 2, della legge 448/2001, era funzionale all'ammortamento del debito. Ne discende che, attualmente il piano di rimborso del BOC risulta del tutto sconnesso sia all'esistenza di un fondo per l'ammortamento del capitale da rimborsare (c.d. *sinking fund*), sia alla perdurante efficacia di uno *swap* per l'ammortamento del debito (c.d. *amortizing swap*). E' evidente come tale circostanza rende il BOC una fattispecie del tutto speciale nel quadro degli strumenti finanziari emessi dagli Enti Locali. Il suo profilo di rimborso, infatti, risulta fortemente distonico, sia rispetto all'attuale normativa in materia di emissione di obbligazioni da parte degli stessi Enti, prevedendo, come non più consentito, la restituzione del capitale in unica soluzione alla scadenza, sia rispetto a prestiti obbligazionari emessi prima dell'abrogazione dell'art. 41, comma 2, della legge 448/2001, che, per quanto già illustrato, dovevano essere dotati di un fondo di ammortamento del debito o sorretti dalla conclusione di uno *swap* per detto ammortamento.

<sup>71</sup> La chiusura dei contratti derivati effettuata tra il 2011 e il 2012 era compensata dal passaggio dell'ammortamento in capo alla Gestione Commissariale e quindi, sostanzialmente, garantito dallo Stato. Il ritorno a Roma Capitale dell'ammortamento del debito, privo dei meccanismi di accantonamento sopra descritti, comporterebbe quindi, sul piano sostanziale più che su quello formale, un depauperamento delle garanzie degli obbligazionisti.



Con riferimento, infine, alle previsioni di cui al comma 2, dell'art. 38, del d.l. 34/2019, si specifica che le stesse sono volte a superare eventuali difficoltà di cassa di breve periodo da parte della Gestione Commissariale.

Nella situazione descritta la Gestione Commissariale non incorrerebbe in problemi di liquidità nel breve periodo in quanto, come più volte rappresentato, il disallineamento dei flussi di cassa si manifesterebbe a partire dal 2022 e quindi successivamente ai 36 mesi previsti dalla legge di bilancio 2019. A ciò si aggiunga che un eventuale incremento del debito commerciale da liquidare nei 36 mesi suddetti può essere fronteggiato con il ricorso al meccanismo di cui all'art. 38, comma 2, del d.l. 34/2019.

Si osserva tuttavia che la complessiva sostenibilità ed efficacia del Piano di Rientro risulta a tutt'oggi condizionata dal definitivo accertamento della consistenza del debito commerciale e delle riscossioni sul versante della massa attiva in conseguenza dei quali, in assenza dell'operazione di accollo del BOC da parte dello Stato, potrebbe essere necessaria l'attivazione di ulteriori strumenti onerosi per il reperimento di liquidità sul mercato.

#### *10. Conclusioni*

È evidente come il d.l. 34/2019 abbia creato una “confusione” tra la Gestione Commissariale e quella ordinaria del Comune di Roma, che non tiene conto delle reali attività e passività, in quanto molte partite debitorie, (vedi i debiti commerciali), non sono state attualmente accertate con il rischio di generare la necessità di ulteriori ed onerosi interventi a carico dello Stato in spregio ai principi finanziari previsti dagli artt. 244 ss. TUEL.



A tal proposito giova evidenziare come la Corte Costituzionale con sentenza 14 febbraio 2019 n. 18, ha recentemente affermato che l'omessa dichiarazione di dissesto, unitamente alla contestuale possibilità di dilazionare per un lunghissimo tempo il pagamento dei debiti pregressi, alteri il meccanismo della responsabilità politica e della rappresentanza democratica, posto che la diluizione del pagamento dei debiti in un arco temporale eccessivamente lungo non fa altro che compromettere i diritti delle generazioni future. È evidente, pertanto, che alla luce di questa pronuncia della Consulta debba essere rivisitato il precedente orientamento con cui lo stesso giudice con sentenza n. 154 del 2013, aveva ritenuto, *de plano*, costituzionalmente legittimo l'intervento legislativo derogatorio in favore del Comune di Roma, volto ad evitare il dissesto, attraverso la previsione di una gestione commissariale senza, peraltro, l'indicazione di un termine certo in ordine alla sua effettiva durata.

In disparte, i maggiori oneri gravanti sul bilancio dello Stato<sup>72</sup>, destinati ad essere finanziati attraverso l'imposizione fiscale, gli effetti della deroga al sistema del dissesto previsto dagli artt. 244 ss. TUEL, si ripercuotono non solo sul piano della responsabilità politica (come recentemente dalla Corte costituzionale nella sentenza 18/2019), ma anche sul sistema della responsabilità amministrativa dei vertici e dei revisori

---

<sup>72</sup> Al momento del deposito di questa memoria risulta presentato un emendamento all'articolo 38 del d.l. 34/2019, il quale prevede quanto segue: "All'articolo 38, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: 1-bis Roma Capitale promuove le iniziative necessarie per ottenere l'adesione dei possessori delle obbligazioni City of Rome 5,345% di scadenza 27/01/2048 (ISIN XS0181673798) per 1.400 milioni di euro all'accollo del prestito obbligazionario medesimo da parte dello Stato. In caso di adesione, gli oneri derivanti dal pagamento degli interessi e del capitale del suddetto prestito obbligazionario sono assunti a carico del bilancio dello Stato, con efficacia a partire dal pagamento della cedola successiva a quella in corso al momento dell'adesione stessa. 1-ter. Per le finalità di cui al comma 2, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze un fondo con una dotazione di 74,83 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2020 al 2048...".



dell'Ente locale, a favore dei quali viene di fatto creata un'esenzione dalla stessa in contrasto con le norme vigenti (art 248 TUEL), il principio costituzionale di eguaglianza e la disciplina unitaria della responsabilità amministrativa (vedasi quanto statuito al riguardo dalla Corte costituzionale 24 ottobre 2001, n. 340).

### *11. Brevi considerazioni conclusive sulle gestioni commissariali straordinarie*

L'esame delle Gestioni commissariali straordinarie della Sanità calabrese e del Comune di Roma evidenzia la sostanziale incapacità delle stesse di risolvere i problemi per i quali sono state istituite, non riuscendo a risanare gli ingenti disavanzi accumulati dalle Amministrazioni, di cui le Gestioni commissariali non sono riuscite neppure a quantificare esattamente l'entità.

Occorre, altresì, considerare come sia il d.l. 30 aprile 2019, n. 35 – Misure Urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria – sia l'art. 38 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 – c.d. decreto crescita (*Debiti enti locali – con trasferimento a Roma capitale, a seguito della conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale, del piano di estinzione dei debiti della gestione commissariale*), contengono la previsione di costi per lo Stato italiano, da sostenere finanziariamente, da un lato, *con le occorrenti variazioni del bilancio statale* (cfr. art. 14 del d.l. n. 35/2019) e, dall'altro con il permanere dello stanziamento di 300 milioni di euro sul bilancio dello Stato per il concorso alla copertura del piano di estinzione del debito del Comune di Roma e con il trasferimento delle relative risorse a Roma Capitale, anziché alla gestione commissariale (cfr. art. 38, lett.c) del d.l. 34/2019, citato).



**GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO** (a cura dei VV.PP.GG. Antongiulio Martina e Paola Briguori)

*Sommario: Premessa; 1 La ricognizione del patrimonio immobiliare; 1.1 Piani di razionalizzazione degli spazi; 2 Le politiche di dismissione e valorizzazione; 2.1 Le operazioni di cartolarizzazione SCIP 1 e SCIP 2; 2.2 La costituzione di fondi immobiliari; 2.3 La disciplina degli “strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici”; 2.4 I programmi di valorizzazione territoriale; 2.5 Le concessioni di valorizzazioni; 3 Criticità nella gestione e nell’uso del patrimonio immobiliare; 4 La privatizzazione del patrimonio pubblico e le dismissioni alla luce dell’ultima manovra di bilancio.*

#### *Premessa*

Il patrimonio immobiliare dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche è da alcuni lustri oggetto di attenzione del legislatore<sup>73</sup>, nella consapevolezza che lo stesso può giocare un ruolo rilevante ai fini del risanamento dei conti pubblici, sia dal lato della spesa, avuto riguardo ai risparmi che possono essere ottenuti attraverso una sua più efficiente e razionale gestione, sia dal lato delle entrate, avuto riguardo ai nuovi e/o maggiori introiti che possono essere conseguiti attraverso le politiche di valorizzazione e di dismissioni, anche in funzione della riduzione del debito pubblico.

Tale interesse del legislatore ha trovato espressione anche nella legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145) che, all’art. 1, comma 422 e segg., ha previsto che, nel periodo 2019-2021, il Governo si impegna

---

<sup>73</sup> La normativa in materia muove dal rilievo della vastità del patrimonio immobiliare delle pubbliche amministrazioni e dalla constatazione del modo spesso inefficiente con il quale lo stesso è gestito.



ad attuare, con la cooperazione dei soggetti istituzionali competenti e utilizzando tutti gli strumenti previsti dalla normativa di settore, un programma di dismissioni immobiliari, volto a conseguire introiti per un importo non inferiore a 950 milioni di euro per l'anno 2019 e a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 (al netto delle quote non destinate al Fondo per ammortamento dei titoli di Stato o alla riduzione del debito degli enti) per un introito complessivo di 1,25 miliardi, ulteriore rispetto agli 1,84 miliardi già previsti a legislazione vigente<sup>74</sup>, ed ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 aprile 2019<sup>75</sup>, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, l'approvazione di un piano di cessione di immobili pubblici e la disciplina dei criteri e delle modalità di dismissione degli immobili da attuare negli anni 2019, 2020 e 2021, disponendo, inoltre, che, con la medesima procedura si provvede almeno annualmente all'aggiornamento del piano, nell'arco del triennio<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Secondo quanto riportato nel Documento di economia e finanza 2019 - Sezione III – Programma nazionale di riforma (cfr. pag. 53), deliberato dal Consiglio dei Ministri il 09.04.2019 ed approvato dalle Camere con risoluzioni del 18.04.2019, “al 31 dicembre 2018, i beni statali affidati all’Agenzia del Demanio risultano pari complessivamente a 42.866 immobili, fabbricati e terreni, per un valore di circa 60,82 miliardi. In termini di valore, l’85 per cento è costituito da immobili in uso governativo, circa il 12 per cento da beni del demanio storico-artistico e altro patrimonio indisponibile e solo il restante 3 per cento da patrimonio disponibile”.

<sup>75</sup> Decreto che, peraltro, allo stato, non risulta emanato.

<sup>76</sup> A termini del comma 423 il piano dovrebbe comprendere: a) immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, individuati con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia del Demanio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge; b) immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, individuati con uno o più decreti del Ministro della difesa, sentita l'Agenzia del Demanio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge; c) immobili di proprietà dello Stato per i quali sia stata presentata richiesta di attribuzione ai sensi dell'articolo 56-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, accolta dall'Agenzia del Demanio e per i quali l'ente non abbia adottato la prescritta delibera, salvo che non vi provveda entro



### *1. La ricognizione del patrimonio immobiliare.*

La valorizzazione e lo sviluppo delle potenzialità del patrimonio pubblico ovviamente postula, quale indefettibile presupposto, la conoscenza puntuale e sistematica della relativa consistenza.

La L. cont. St. (R.D. n.2440/1923) dopo aver previsto, all'art. 1, che i beni immobili dello Stato, tanto pubblici quanto posseduti a titolo di privata proprietà, sono amministrati a cura del Ministero delle finanze, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali (primo comma) e che “i beni immobili assegnati ad un servizio governativo s'intendono concessi in uso gratuito al ministero da cui il servizio dipende e sono da esso amministrati” e che “posto che cessi tale uso passano all'amministrazione delle finanze” (secondo comma), prevede, all'art. 2, primo comma, che “a cura del Ministro delle finanze deve formarsi l'inventario dei beni immobili di pertinenza dello Stato, distinguendo quelli destinati in servizio governativo

---

trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge; d) immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà degli Enti territoriali e di altre pubbliche amministrazioni, come definite ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che i suddetti enti possono proporre ai fini dell'inserimento nel piano di cessione .

La previsione da ultimo menzionata, inizialmente riferita ai soli immobili “di altre pubbliche amministrazioni, diverse dagli enti territoriali” comprende ora anche agli immobili degli enti territoriali, per effetto della novella di cui all'art. dall'art. 25, comma 1, lett. a) e b), D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (non ancora convertito in legge).

Il successivo comma 425 dispone in ordine alla destinazione delle risorse rivenienti dalla cessioni - disciplinate “dalla normativa vigente e nel rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” – prevedendo che le risorse rivenienti dalla cessione degli immobili statali siano destinate al Fondo per ammortamento dei titoli di Stato; quelle rivenienti dalla cessione degli immobili degli altri enti siano destinate alla riduzione del debito degli stessi e, limitatamente agli enti non territoriali, in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per ammortamento dei titoli di Stato (la previsione da ultimo menzionata indistintamente riferita, nella legge di bilancio, “agli altri enti” – scilicet: diversi dallo Stato - è stata limitata ai soli enti territoriali per effetto della novella di cui al cit. D.L. 34/2019). Il comma 426, al fine di incentivare la realizzazione nonché l'attivazione di nuovi investimenti in armonia con il tessuto sociale di riferimento, ha previsto che per i beni di cui al comma 423, lettere a), b) e c) – e cioè per gli immobili di proprietà dello Stato ricompresi nel piano di dismissioni - il piano possa individuare modalità per la valorizzazione dei beni medesimi, ivi compreso l'adeguamento della loro destinazione, nonché per l'attribuzione agli enti territoriali di una quota non inferiore al 5 per cento e non superiore al 15 per cento del ricavato della vendita degli immobili alla cui valorizzazione i predetti enti abbiano contribuito.



dagli altri, e indicando gli elementi atti a farne conoscere la consistenza ed il valore”.

Il regolamento di contabilità dello Stato (R.D. 827/1924) dopo aver previsto, all’ art.2, che “i beni dello Stato sono descritti in appositi registri di consistenza od inventari” disciplina all’art. 3, l’ inventario dei beni di demanio pubblico, prevedendo che lo stesso “ consiste in uno stato descrittivo desunto dai rispettivi catasti, ovvero dai registri delle singole amministrazioni” ed è “fatto eseguire a cura del Ministero delle finanze e delle altre amministrazioni centrali ai cui servizi i beni sono addetti”.

L’art. 14 (rubricato “conto generale del patrimonio”) del D.Lgs. 07.08.1997, n. 279 ha, peraltro, previsto che, “ai fini della loro gestione economica i beni di cui all'articolo 822 del codice civile” – e cioè i beni del demanio pubblico – “fermi restando la natura giuridica e i vincoli cui sono sottoposti dalle vigenti leggi, sono valutati in base a criteri economici ed inseriti nel Conto generale del patrimonio dello Stato”<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda i beni immobili patrimoniali, l’art. 11 del regolamento prevede che gli stessi siano descritti a cura delle Intendenze di

---

<sup>77</sup> Il primo comma dello stesso articolo ha disposto che “ferma restando l'attuale distinzione in categorie dei beni dello Stato, al fine di consentire l'individuazione di quelli suscettibili di utilizzazione economica è introdotta nel conto generale del patrimonio un'ulteriore classificazione secondo la tipologia esposta nella tabella C” allegata allo stesso D.Lgs., prevedendo che “con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di concerto con i Ministri interessati possono essere apportate modifiche e integrazioni alla predetta tabella”.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, ritenuto che la predetta classificazione patrimoniale, riguardante gli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato, dovesse conformarsi alla classificazione delle poste attive e passive riportata nel SEC' 95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità) e che, al fine di una maggiore espressività degli elementi patrimoniali, si rendesse “necessario procedere alla loro valutazione in base a criteri di carattere economico estesa, secondo il disposto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, anche ai beni di cui all'art. 822 c.c. suscettibili di utilizzazione economica”, con D.M. 18.04.2002, ha stabilito la nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato (all. I al suddetto D.M. che ha sostituito la tabella C acclusa al D.Lgs. 279/1997), provvedendo alla loro definizione (all. 2) e prevedendone i criteri di valutazione (all. 3).



finanza, in registri di consistenza in doppio originale, recanti, fra l'altro, indicazione dei connotati catastali, dell'estimo o della rendita imponibile, dei titoli di provenienza, della estensione, del reddito, del valore fondiario approssimativo, delle servitù, dei pesi e degli oneri di cui siano gravati, dell'uso o del servizio speciale a cui sono destinati e del ministero alla cui amministrazione sono affidati e della durata di tale destinazione, nonché se gli stessi siano fruttiferi o infruttiferi.

Il D.Lgs. 30.07.1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ha istituito le agenzie fiscali (art. 56) fra le quali l'Agenzia del Demanio, cui, a termini dell'art. 65, sono state attribuite le competenze in materia di gestione e tutela dei beni dello Stato in precedenza intestate al Ministero delle finanze.

In particolare, all'Agenzia del Demanio è stata attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili.<sup>78</sup>

L'art. 61, primo comma, D.Lgs. 300/1999 ha attribuito alle agenzie fiscali personalità giuridica di diritto pubblico. La suddetta disposizione è

---

<sup>78</sup> All'Agenzia è altresì attribuita la gestione dei beni confiscati, competenza da intendersi riferita, a termini dell'art. 3, comma 18, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, alla gestione dei beni immobili, fatta salva la competenza, prevista da normativa speciale, di altri soggetti pubblici.



stata, più di recente, modificata dall'art. 1, comma 1, lett. f), D.Lgs. 3 luglio 2003, n. 173, con l'aggiunta di un periodo, con il quale l'Agenzia del Demanio è stata qualificata ente pubblico economico.

L'art. 1 (rubricato "ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico") del D.L. 25.09.2001, n. 351 (recante "disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare") conv. in L. 23 novembre 2001, n. 410, ha disposto che per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, anche in funzione della formulazione del conto generale del patrimonio, di cui agli articoli 5, comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94, e 14, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, l'Agenzia del Demanio, con propri decreti dirigenziali, individua, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici, i singoli beni, distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile" (primo comma) e che "l'Agenzia del Demanio, con propri decreti dirigenziali, individua i beni degli enti pubblici non territoriali, i beni non strumentali in precedenza attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, riconosciuti di proprietà dello Stato, nonché i beni ubicati all'estero. L'individuazione dei beni degli enti pubblici e di quelli già attribuiti alle società suddette è effettuata anche sulla base di elenchi predisposti dagli stessi" (secondo comma) prevedendo, inoltre, che "i decreti di cui ai commi 1 e 2, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti



dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto” (terzo comma) e che “gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura”.<sup>79</sup>

Concorre a garantire l’esaustività del processo di ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico la previsione, di cui all’art. 2, comma 222, dodicesimo periodo, e segg. della L.191/2009 (legge finanziaria 2010) per cui entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, tutte le amministrazioni pubbliche che utilizzavano o detenevano, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici, dovessero trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche a valori di mercato<sup>80</sup> ed entro il 31 luglio di ciascun anno successivo a quello di trasmissione del

<sup>79</sup> A termini del quinto comma dell’articolo di cui al testo “contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui ai commi 1 e 2, è ammesso ricorso amministrativo all’Agenzia del Demanio entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, fermi gli altri rimedi di legge”.  
Cfr. inoltre, l’art. 1, comma 6, della Legge 410/2001 che prevede la possibilità di applicare “ai beni utilizzati per uso pubblico, ininterrottamente da oltre venti anni, con il consenso dei proprietari” le disposizioni dello stesso art. 1.

<sup>80</sup> L’art. 6, ottavo comma 8, lettera e) del D.P.R. 30.01.2008, n. 43, recante “Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.” demanda alla Direzione VIII - valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico del Dipartimento del tesoro la “elaborazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato finalizzato alla gestione e valorizzazione degli attivi” (Il suddetto regolamento è stato abrogato dal D.P.C.M. 27.02.2013, n. 67 , recante regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che, all’art. 5, ottavo comma, lett. f), parimenti attribuisce alla Direzione VIII del Dipartimento del tesoro la funzione di “rilevazione e monitoraggio delle componenti dell'attivo delle pubbliche amministrazioni, anche ai fini della elaborazione del rendiconto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche a prezzi di mercato”).  
Come evidenziato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (cfr. Lett.Circ. 24.02.2010, n. DT/16132/10) trattasi di “un nuovo documento, diverso dal Conto generale del Patrimonio dello Stato,



primo elenco, le amministrazioni di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, debbano comunicare le eventuali variazioni intervenute, stabilendo, inoltre, che qualora emerga l'esistenza di immobili di proprietà dello Stato non in gestione dell'Agenzia del Demanio, gli stessi rientrino nella gestione dell'Agenzia.<sup>81</sup>

L'art. 8, secondo comma, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, ha previsto, fra l'altro, che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, previsti agli articoli 119 e 120 della Costituzione,..... gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 2, comma 222, periodo dodicesimo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono estesi alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Le disposizioni del comma 15 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province*

---

elaborato ex lege dalla Ragioneria generale dello Stato”.

<sup>81</sup> La disposizione prescrive, inoltre, che “in caso di inadempimento dei predetti obblighi di comunicazione e di trasmissione, l'Agenzia del Demanio e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro ne effettuano la segnalazione alla Corte dei conti per gli atti di rispettiva competenza”.

L'art. 12, tredicesimo comma, D.L. 06.07.2011, n. 98 conv. in L. 15 luglio 2011, n. 111, ha previsto che “la violazione degli obblighi di comunicazione stabiliti dall'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dai decreti di cui al medesimo comma, quindicesimo periodo, è causa di responsabilità amministrativa. Le amministrazioni soggette ai suddetti obblighi individuano, secondo le rispettive strutture organizzative e i relativi profili di competenza, i responsabili della comunicazione stessa, trasmettendoli al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, tramite registrazione sul portale. Per la comunicazione delle unità immobiliari e dei terreni, delle concessioni e delle partecipazioni, prevista dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 luglio 2010, il termine per l'adempimento è il 31 luglio 2012. I termini e gli ambiti soggettivi per la comunicazione dei dati relativi agli altri attivi dello Stato sono previsti dai successivi decreti emanati ai



*autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti”.*

In ottemperanza alle summenzionate disposizioni, tutte le Amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere al Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo degli immobili detenuti a qualsiasi titolo (proprietà, locazione passiva, in uso governativo, altro); la comunicazione deve includere anche gli immobili di proprietà della stessa Amministrazione, ivi inclusi gli alloggi di servizio.<sup>82</sup>

Sulla base delle summenzionate disposizioni normative il Dipartimento del Tesoro ha istituito il progetto “Patrimonio della PA” per la ricognizione annuale delle componenti degli attivi pubblici<sup>83</sup>.

---

sensi dell'articolo 2, comma 222, quindicesimo periodo che li individuano”.

<sup>82</sup> L'obbligo di trasmettere le informazioni ha riguardo “esclusivamente alle unità immobiliari e terreni e non ricomprende ad esempio strade, ponti, viadotti, opere pubbliche, cabine per erogazione di servizi” (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, circ. 03.05.2010, n. 9942).

<sup>83</sup> Il progetto avviato con il censimento dei beni immobili pubblici, è stato successivamente esteso, con D.M. 30 luglio 2010, al censimento delle partecipazioni pubbliche ed a quello delle concessioni amministrative di beni pubblici, in conformità alla previsione di cui all'art. 2, comma 222, quindicesimo periodo, L. 191/2009 che prevede che “con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'obbligo di comunicazione può essere esteso ad altre forme di attivo ai fini della redazione dei predetti conti patrimoniali”.

Secondo quanto riportato nel comunicato n. 76 del 09.05.2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base dei dati dichiarati da circa 7.500 Amministrazioni coinvolte nella rilevazione dei beni immobili riferita all'anno 2015, condotta dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del progetto Patrimonio della PA”, il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti dal MEF - circa 1 milione di unità catastali con una superficie pari a 325 milioni di metri quadrati – è stimato in 283 miliardi di euro ed è “per la maggior parte (77 per cento) riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla P.A. (circa 217 miliardi di euro). Il restante 23 per cento è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (51 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (3 miliardi). Il 74 per cento del valore del portafoglio immobiliare stimato è riconducibile a fabbricati di proprietà delle Amministrazioni locali. Il restante 26 per cento del valore complessivo è ripartito tra Amministrazioni centrali (17 per cento), Amministrazioni locali non incluse nel perimetro di consolidamento dei conti pubblici (6 per cento) - tra cui gli enti territoriali per l'edilizia residenziale - enti pubblici di previdenza e assistenza (3 per cento).

Secondo quanto riportato nell'apposito elaborato pubblicato sul sito web istituzionale del MEF – RGS ([http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/programmi\\_cartolarizzazione/patrimonio\\_pa/Modello\\_Stima\\_Valore\\_Immobili\\_Pubblici.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Modello_Stima_Valore_Immobili_Pubblici.pdf)) l'approccio adottato, ai fini dell'elaborazione del modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico italiano, messo a punto dal Dipartimento del tesoro (DT), è “di tipo statistico-matematico per la stima su larga scala (mass appraisal)” e “permette di ottenere, applicando algoritmi di calcolo automatici e utilizzando le informazioni contenute nella banca



Sennonché un potente impulso alla ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, in ragione della rilevanza delle informazioni suscettibili di acquisizione, consegue alle ulteriori previsioni di cui al cit. art. 2, comma 220, della legge finanziaria 2010 che, ai fini della razionalizzazione dell'utilizzo degli immobili pubblici in funzione di contenimento della spesa pubblica ha previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di comunicare annualmente all'Agenzia del Demanio, entro il 31 gennaio, la previsione triennale: a) del loro fabbisogno di spazio allocativo; b) delle superfici da esse occupate non più necessarie, e che l'Agenzia del Demanio, verificata la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui agli articoli 1, commi 204 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonché 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni: a) accerti l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare di cui all'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, e successive modificazioni; b) verifichi la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, ai sensi dell'articolo 1, comma 479, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, individuati dalle predette amministrazioni tramite indagini di mercato che devono essere effettuate prioritariamente tra gli

---

dati del Dipartimento del tesoro, una stima complessiva del valore patrimoniale del portafoglio immobiliare pubblico censito nonché quella di suoi sottoinsiemi” con la precisazione, peraltro, che “il modello, per come è stato definito, non può essere utilizzato per stimare il valore di mercato di singoli beni immobili né il ricavo conseguibile da eventuali operazioni di dismissione”.



immobili di proprietà pubblica presenti sull'applicativo informatico messo a disposizione dall'Agenzia del Demanio; con la predetta consultazione si considerano assolti i relativi obblighi di legge in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni; c) rilasci alle predette amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza, ancorché sottoscritti dall'Agenzia del Demanio<sup>84</sup>.

L'art. 2, comma 220, diciassettesimo e diciottesimo periodo, della L. 191/2009 (periodi aggiunti dall'art. 8 D.L. 31.05.2010, n. 78, conv. in

<sup>84</sup> La richiamata disposizione normativa prevede che sia "nullo ogni contratto di locazione stipulato dalle predette amministrazioni senza il preventivo nulla osta alla stipula dell'Agenzia del Demanio, fatta eccezione per quelli stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri".

L'originaria formulazione dell'art. 2, comma 222, della L. 191/2009 prevedeva che l'Agenzia del Demanio stipulasse i contratti di locazione ovvero rinnovasse, qualora ne persistesse il bisogno, quelli in scadenza sottoscritti dalle amministrazioni e, salvo quanto previsto alla lettera d), adempisse i predetti contratti e consegnasse gli immobili locati alle amministrazioni interessate che, per il loro uso e custodia, ne avrebbero assunto ogni responsabilità e onere, stabilendo, inoltre che fosse nullo ogni contratto di locazione di immobili non stipulato dall'Agenzia del Demanio, che, pertanto, assumeva la qualifica di "conduttore unico".

Si trattava di una disciplina evidentemente intesa ad introdurre, al fine di rispondere a principi di economicità e trasparenza nonché di conseguire risparmi di spesa, un regime accentrato delle locazioni passive, che, salve le eccezioni di cui al quarto comma della stessa disposizione (contratti stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, purché dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) escludeva che le Amministrazioni dello Stato potessero procedere in via autonoma e diretta alla stipula di un contratto di locazione passiva immobiliare.

La disciplina relativa al "conduttore unico" ha avuto vita breve.

L'art. 27, comma 4, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, ha novellato parzialmente l'art. 2, comma 222 della L. n. 191/2009 (Legge Finanziaria 2010) in materia di contenimento della spesa e di razionalizzazione degli spazi in uso alle Amministrazioni dello Stato, che per effetto delle modifiche apportate prevede in luogo della competenza dell'Agenzia del Demanio alla stipula del contratto di locazione, il rilascio da parte della medesima Agenzia di un "nulla osta alla stipula", contestuale alla valutazione della congruità del canone, che ovviamente postula l'accertamento della coerenza della richiesta rispetto alla previsione triennale dei fabbisogni allocativi ed alle disposizioni vigenti in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa pubblica, con conseguente sottoscrizione dei contratti di locazione da parte delle Amministrazioni statali e previsione di nullità per tutti gli atti contrattuali stipulati in assenza del predetto nulla osta.

L'Agenzia del Demanio, nel rilasciare, contestualmente alla valutazione di congruità del canone, il "nulla osta alla stipula", dovrebbe, inoltre, verificare la sussistenza dei requisiti tecnico-amministrativi che rendono l'immobile idoneo ad essere destinato allo svolgimento delle funzioni istituzionali delle



L. 30.07. 2010, n. 122) ha previsto che gli enti di previdenza inclusi tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, effettuino entro il 31 dicembre 2010 un censimento degli immobili di loro proprietà, con specifica indicazione degli immobili strumentali e di quelli in godimento a terzi e che la ricognizione sia effettuata con le modalità previste con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze<sup>85</sup>.

Per quanto attiene agli enti locali territoriali, un ulteriore impulso alla ricognizione del patrimonio immobiliare, consegue, altresì, alla previsione di cui all'art. 58 D.L. 25.06.2008, n. 112 conv. in L. 06.08.2008, n. 133, che (nel testo sostituito dall'art. 33-bis, comma 7, D.L. 06.07.2011, n. 98, come modificato dall'art. 27, comma 1, D.L. 06.12.2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22.12.2011, n. 214), ha disposto, avuto riguardo agli immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di

---

Amministrazioni statali.

<sup>85</sup> In precedenza l'art. 2, primo comma, del D.Lgs. 104/1996 (sul quale amplius infra) aveva previsto che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale fissasse i criteri e parametri omogenei a cui gli enti si attengono per un'organica ricognizione del loro patrimonio immobiliare, da completare nei successivi sei mesi e che detta ricognizione, finalizzata alla rilevazione e sistemazione di tutti i dati necessari per la definizione dei programmi di cessione di cui alle successive disposizioni dello stesso D.Lgs. anche per quanto riguarda le effettive destinazioni d'uso e delle utenze e le esigenze di adeguamento delle classificazioni catastali, potesse essere realizzata dagli enti tramite le società già costituite e le collaborazioni già acquisite contrattualmente dai medesimi enti alla data di entrata in vigore del medesimo decreto e che per le stesse finalità, gli enti potessero avvalersi di un apposito centro unitario di servizi.

Un'ulteriore ricognizione è stata prevista, all'esito della retrocessione dei beni conseguenti alla messa liquidazione dei patrimoni separati SCIP, dall'art. 43-bis, comma 14, D.L. 30.12.2008, n. 207, che ha previsto che "esperite le attività di cui al comma 8 ed estinti i costi e le passività relativi alle due operazioni di cartolarizzazione, la SCIP trasferisce tutti i dati e le informazioni in suo possesso relativi agli immobili ai soggetti originariamente proprietari ed è posta in liquidazione. L'Agenzia del territorio, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, effettua entro dodici mesi una puntuale ricognizione e



dismissione, che “per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio”<sup>86</sup>.

---

valutazione di tutti gli immobili di proprietà degli enti previdenziali pubblici”.

<sup>86</sup> Occorre osservare come, già precedenza, con l'art. 2, comma 594, della L. 24.12.2007, n. 244 il legislatore avesse disposto che “ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottano piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo:.....c) dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali” prevedendo al successivo comma 599, che le amministrazioni “sulla base di criteri e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, sentita l'Agenzia del Demanio, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore” della stessa legge, “all'esito della ricognizione propedeutica alla adozione dei piani triennali di cui alla lettera c) del comma 594 provvedono a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze i dati relativi a: a) i beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali, sui quali vantano a qualunque titolo diritti reali, distinguendoli in base al relativo titolo, determinandone la consistenza complessiva ed indicando gli eventuali proventi annualmente ritratti dalla cessione in locazione o in ogni caso dalla costituzione in relazione agli stessi di diritti in favore di terzi; b) i beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali, dei quali abbiano a qualunque titolo la disponibilità, distinguendoli in base al relativo titolo e determinandone la consistenza complessiva, nonché quantificando gli oneri annui complessivamente sostenuti a qualunque titolo per assicurarne la disponibilità.

La summenzionata disposizione di cui all'art. 2, comma 594, della L.244/2007 è richiamata dall'art. 1, comma 905, della legge di bilancio 2019 (L. 30.12.2018, n. 145), per sancirne l'inapplicabilità, a decorrere dall'esercizio 2019, ai comuni e alle loro forme associative che approvano il bilancio consuntivo entro il 30 aprile e il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente.



### *1.1. Piani di razionalizzazione degli spazi.*

L'art. 1, della L. 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha previsto, al comma 204, che, al fine di razionalizzare gli spazi complessivi per l'utilizzo degli immobili in uso governativo e di ridurre la spesa relativa agli immobili condotti in locazione dallo Stato, che il Ministro dell'economia e delle finanze, con propri decreti, determini i piani di razionalizzazione degli spazi e di riduzione della spesa, anche differenziandoli per ambiti territoriali e per patrimonio utilizzato, elaborati per il triennio 2008-2010 d'intesa tra l'Agenzia del Demanio e le amministrazioni centrali e periferiche, usuarie e conduttrici, finalizzati a conseguire una riduzione complessiva non inferiore al 10% del valore dei canoni per locazioni passive e del costo d'uso equivalente degli immobili utilizzati per l'anno 2008 e ulteriori riduzioni non inferiori al 7% e 6% per gli anni successivi, disponendo, inoltre, al successivo comma 207, che i suddetti obiettivi debbano essere conseguiti da parte delle amministrazioni centrali e periferiche, usuarie e conduttrici, sia attraverso la riduzione del costo d'uso di cui al comma 205 derivante dalla razionalizzazione degli spazi, sia attraverso la riduzione della spesa corrente per le locazioni passive, ovvero con la combinazione delle due misure.

Con Circolare 4 dicembre 2008, n. 26986, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha invitato tutte le Amministrazioni ad elaborare proposte di razionalizzazione di spazi e di contenimento dei costi per locazioni passive<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Proposte di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa che avrebbero dovuto essere formulate anche tenendo conto delle disposizioni relative alla razionalizzazione ed ottimizzazione dell'organizzazione e delle spese delle pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 74. (rubricato "riduzione degli assetti organizzativi") del D.L. 25.06.2008, n. 112. Analoga previsione nel senso che nella



L'art. 2, comma 222, della legge 23.12.2009, n. 191 - che come innanzi evidenziato, ha previsto che le amministrazioni dello Stato, incluse la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali, comunichino annualmente all'Agenzia del Demanio, entro il 31 gennaio, la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo e delle superfici da esse occupate non più necessarie – ha disposto che per le finalità di cui al citato articolo 1, commi 204 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, e successive modificazioni, le amministrazioni comunichino entro il 30 giugno 2010 l'elenco dei beni immobili di proprietà di terzi, utilizzati a qualsiasi titolo, all'Agenzia del Demanio, che sulla base delle attività effettuate e dei dati acquisiti ai sensi dello stesso comma e del successivo comma 222-bis, definisce il piano di razionalizzazione degli spazi, che viene inviato, previa valutazione del Ministro dell'economia e delle finanze in ordine alla sua compatibilità con gli obiettivi di riduzione del costo d'uso e della spesa corrente, ai Ministri interessati per le valutazioni di competenza ed è pubblicato nel sito internet dell'Agenzia del Demanio<sup>88</sup>.

L'art. 3, nono comma, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (recante

---

predisposizione dei piani per ottimizzazione e razionalizzazione degli spazi dovranno in ogni caso essere tenute in considerazione le vigenti disposizioni sulla riduzione degli assetti organizzativi, ivi comprese quelle recate dallo stesso decreto, è recata dall'art. 2, comma 222, del D.L. 191/2009.

<sup>88</sup> L'art. 14 D.L. 07.05.2012, n. 52 (recante “disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”) come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 06.07.2012, n. 94) prevede che le amministrazioni pubbliche entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del Demanio, adottino “misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento degli usi finali della stessa, anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, e anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato di cui all'art. 3, comma 15-ter, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163” disponendo, inoltre che l'affidamento della gestione dei servizi energetici di cui allo stesso comma “deve avvenire con gara a evidenza pubblica, con le modalità di cui



"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini") ha aggiunto al testo dell'art. 2, comma 222, della legge 23.12.2009, n. 191, i commi 222 bis e 222 ter.

Il comma 222-bis. ha previsto che l'ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio sia perseguita rapportando gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici e alle risorse umane impiegate avuto riguardo ad un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadrati per addetto e che le Amministrazioni interessate, nel rispetto dei parametri sopraindicati, pongano in essere, entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della stessa disposizione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, piani di razionalizzazione degli spazi che devono essere comunicati all'Agenzia del Demanio, prevedendo che una quota parte pari al 15% dei risparmi di spesa conseguiti dalle singole Amministrazioni ad esito della razionalizzazione degli spazi sia dalle stesse utilizzata, in sede di predisposizione del bilancio di previsione per l'anno successivo a quello in cui è stata verificata e accertata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la sussistenza dei risparmi di spesa conseguiti, per essere destinata alla realizzazione di progetti di miglioramento della qualità dell'ambiente di lavoro e di miglioramento del benessere organizzativo purché inseriti nell'ambito dei piani di razionalizzazione e che, al fine di pervenire ad ulteriori risparmi di spesa, le Amministrazioni dello Stato di cui al comma 222 comunichino all'Agenzia del Demanio, i dati e le informazioni relativi ai costi per l'uso degli edifici di proprietà dello Stato e di terzi dalle stesse utilizzati, secondo le modalità ed i termini determinati



con provvedimento del direttore della medesima Agenzia, cui è attribuito il compito di elaborare indicatori di performance in termini di costo d'uso/addetto, che sono comunicati alle amministrazioni, tenute ad adeguarvisi.<sup>89</sup>

Il comma 222-ter dispone che, al fine del completamento del processo di razionalizzazione e ottimizzazione dell'utilizzo, a qualunque titolo, degli spazi destinati all'archiviazione della documentazione cartacea, le Amministrazioni statali procedano entro il 31 dicembre di ogni anno allo scarto degli atti di archivio e che le superfici liberate a seguito di tale attività siano annualmente comunicate all'Agenzia del Demanio per procedere, ove possibile, alla riunificazione degli archivi di deposito delle Amministrazioni in poli logistici appositamente individuati<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> La disposizione prevede, inoltre, che, in caso di inadempimento dei predetti obblighi, l'Agenzia del Demanio ne effettui la segnalazione alla Corte dei conti per gli atti di rispettiva competenza.

<sup>90</sup> Lo stato di attuazione delle disposizioni contenute nel D.L. n. 95/2012 (convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012) in materia di "razionalizzazione ed ottimizzazione dell'utilizzo, a qualunque titolo, degli spazi destinati all'archiviazione della documentazione cartacea" è stato oggetto di esame nella relazione "Gli archivi di deposito delle amministrazioni statali e la spending review" approvata da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 17/2015/G del 17 – 30.12.2015.

Con la suddetta relazione, la Corte dei conti, premesso che "le misure previste si muovono su due piani diversi, anche se tra loro collegati, essendo orientate, da un lato, a promuovere un maggior impegno delle amministrazioni statali nelle attività finalizzate alla liberazione degli archivi di deposito ai sensi del D.P.R. n. 37/2001, dall'altro, ad intestare all'Agenzia del Demanio il compito di avviare, «ove possibile», un processo di riunificazione dei medesimi archivi in poli logistici", ha evidenziato come la maggior parte delle amministrazioni esaminate non si fosse attivata in tal senso, come, nel periodo esaminato, il numero complessivo degli immobili adibiti esclusivamente ad uso archivio di deposito fosse diminuito di venti unità, come il relativo rilascio avesse consentito un risparmio di canoni di locazione passiva pari a 1,82 milioni di euro, come, alla data del 31 maggio 2015, gli archivi "esterni" ancora a disposizione delle amministrazioni fossero in tutto 287 di cui 84 (circa il 30 per cento) erano di proprietà privata con oneri annui per fitti passivi quantificabili in poco più di 4,8 milioni di euro, come, con riferimento alle attività di cui al D.P.R. n. 37/2001, ancorché il quadro emerso denotasse una generalizzata maggiore attenzione verso le procedure di istituzione e rinnovo delle commissioni di sorveglianza degli archivi (a fronte di 1.927 attive al 7 luglio 2012, se ne contano 2.219 al 31 maggio 2015), vi fossero ancora margini di miglioramento e come solo il 53 per cento delle commissioni attive avesse rispettato l'obbligo introdotto dal D.L. n. 95/2012.

Di converso nessuna novità è emersa avuto riguardo all'accorpamento degli archivi in quanto l'Agenzia del Demanio - che avrebbe dovuto avviare, ove possibile, il processo di riunificazione, ha manifestato, sin



L'art. 24, comma 2, lett. b), D.L. 24.04.2014, n. 66, conv. in L. 23.06.2014, n. 89 ha aggiunto il comma 222 – quater che, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 1, comma 272, lett. a), della L. 23.12.2014, n. 190, ha previsto che le amministrazioni di cui al primo periodo del comma 222-bis, con esclusione dei presidi territoriali di pubblica sicurezza e di soccorso pubblico e penitenziari., entro il 30 giugno 2015, predispongano un nuovo piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto di cui al comma 222-bis, un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50% in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30% in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato, e che i suddetti piani comprensivi della stima dei costi per la loro concreta attuazione, siano trasmessi per la verifica della compatibilità degli stessi con gli obiettivi fissati nonché della compatibilità con le risorse finanziarie stanziare negli appositi capitoli di spesa riguardanti la razionalizzazione degli spazi ad uso di ufficio, all'Agenzia del Demanio – cui sono attribuite funzioni di indirizzo e di impulso

---

dal 2013, la propria impossibilità di procedervi “in assenza di una norma che ne autorizzasse l'azione nei confronti delle amministrazioni statali e le assegnasse le risorse necessarie per rifunzionalizzare gli immobili governativi disponibili e/o edificare nuove strutture”.

La relazione ha, inoltre, evidenziato notevoli disallineamenti fra i dati acquisiti nel corso dell'istruttoria e quelli “caricati” a sistema, risultati scarsamente attendibili ed incompleti.



dell'attività di razionalizzazione svolta dalle amministrazioni dello Stato, anche mediante la diretta elaborazione di piani di razionalizzazione secondo quanto previsto dal comma 222 – che, entro e non oltre 60 giorni dalla presentazione del piano, comunica al Ministero dell'economia e delle finanze e all'amministrazione interessata i risultati della verifica, nonché la disponibilità delle specifiche risorse finanziarie, in assenza delle quali, l'attuazione del piano di razionalizzazione è sospesa fino alla disponibilità di nuove risorse, prevedendo, inoltre, che nel caso di disponibilità di risorse finanziarie e di verifica positiva della compatibilità dei piani di razionalizzazione con gli obiettivi fissati dallo stesso comma, l'Agenzia comunichi gli stanziamenti di bilancio delle amministrazioni, relativi alle locazioni passive, da ridurre per effetto dei risparmi individuati nel piano, a decorrere dalla completa attuazione del piano medesimo, mentre nel caso in cui il piano di razionalizzazione nazionale non venga presentato ovvero sia presentato ma non sia in linea con gli obiettivi fissati dallo stesso comma, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati comunicati dall'Agenzia del Demanio, effettua una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi dell'amministrazione inadempiente, al fine di garantire i risparmi attesi dall'applicazione del medesimo comma.

Il surrichiamato art. 1, comma 272, lett. a), della L. 23.12.2014, n. 190 ha aggiunto, inoltre, nel testo dell'art. 2 della L. 191/2009 il comma 222-quinquies che, al fine di dare concreta e sollecita attuazione ai piani di razionalizzazione di cui ai commi 222 e seguenti, ha disposto l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, presso il Ministero dell'economia e delle



finanze di un fondo denominato "Fondo per la razionalizzazione degli spazi", con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro, avente la finalità di finanziare le opere di riadattamento e ristrutturazione necessarie alla riallocazione delle amministrazioni statali in altre sedi di proprietà dello Stato, prevedendo che lo stesso sia alimentato, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da una quota non superiore al 10% dei proventi derivanti dalle nuove operazioni di valorizzazione e cessione degli immobili di proprietà dello Stato che sono versati all'entrata per essere riassegnati al Fondo e da una quota non superiore al 10% dei risparmi rivenienti dalla riduzione della spesa per locazioni passive determinati con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

La medesima finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa sottesa alle disposizioni innanzi richiamate, ispira la previsione di cui al primo comma, lett. f), dell'art. 8 (rubricato "riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali") del D.L. 06.07.2012, n. 95 conv. in L. 07.08.2012, n. 135., che prevede che gli enti pubblici non territoriali adottano ogni iniziativa affinché "sia razionalizzato il proprio patrimonio immobiliare strumentale mediante l'attivazione immediata di iniziative di ottimizzazione degli spazi da avviare sull'intero territorio nazionale che prevedano l'accorpamento del personale in forza nei vari uffici territoriali ubicati nel medesimo comune e la riduzione degli uffici stessi, in relazione ai criteri della domanda potenziale, della prossimità all'utenza e delle innovate modalità operative connesse all'aumento dell'informatizzazione dei servizi".



## *2. Le politiche di dismissione e valorizzazione.*

Come si verrà esponendo, la legislazione in materia si è tradotta in una plethora di disposizioni disorganiche, di difficile coordinamento e riconduzione ad un disegno normativo unitario, nelle quali la necessità di procedere a dismissioni funzionali a contingenti esigenze di “quadratura dei conti” hanno fatto premio su una lungimirante prospettiva di efficientamento della gestione patrimoniale e di valorizzazione degli asset, anche in ragione del loro carattere strumentale e funzionale allo sviluppo economico, sociale e culturale dei territori.

In proposito, ai fini di una piana esposizione – per quanto consentito dalla frammentarietà della disciplina in materia – occorre prendere le mosse dagli interventi normativi in materia di dismissione succedutisi dai primi anni '90 e che hanno riguardato soprattutto gli immobili degli enti previdenziali.

La vigente legislazione in materia di privatizzazione immobiliare prende l'avvio dall'art. 9, sesto comma, della L. 24 dicembre 1993, n. 537 (c.d. finanziaria 1994)<sup>91</sup>, che ha previsto che, con decreti del Presidente

---

<sup>91</sup> Peralto, in precedenza l'art. 2 D.L. 05.12.1991, n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica) conv. In L. 29.01.1992, n. 35 aveva autorizzato il Ministro delle finanze, in base alle indicazioni deliberate dal Consiglio dei Ministri, ad affidare a consorzi di banche ed altri operatori economici o a società, specializzati nel settore, il compito di individuare i beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica, anche in relazione alla destinazione urbanistica, o di diretta alienazione anche del solo diritto di superficie, nonché di classificarli, di acquisire la documentazione catastale ed ipotecaria e di determinare il valore ai prezzi di mercato correnti (primo comma) che le alienazioni e le gestioni dei suddetti immobili potessero “essere attuate, altresì, previo conferimento a società con capitale misto, costituite con le modalità e le finalità deliberate dal CIPE, su proposta del Ministro delle finanze” (secondo comma), che fosse “accordata la garanzia dello Stato sulle obbligazioni di durata fino a sette anni” che sarebbero state “emesse dai soggetti conferitari” per esigenze finanziarie dipendenti dagli anticipi effettuati (terzo comma), che l'I.M.I. fosse “autorizzato ad anticipare, in acconto sui proventi derivanti, in relazione alle previste destinazioni, dalle alienazioni e dalle gestioni, un importo non inferiore al 50 per cento, fino a concorrenza di lire 3.000 miliardi”(quarto comma) che i soggetti affidatari qualora ne fosse stata fatta richiesta dal Ministro delle finanze, d'intesa con il Ministro del tesoro, all'atto



della Repubblica, su proposta del Presidente del consiglio dei ministri, di intesa con i Ministri delle finanze e del tesoro, fossero emanate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, norme dirette ad alienare i beni pubblici, ivi compresi quelli oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale, e ad esclusione degli immobili e delle aree vincolati od individuati ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, ovvero ad assicurare la mobilità del personale della Difesa, con priorità per l'alienazione di terreni e fabbricati di uso abusivo o inutilizzati<sup>92</sup>.

Altre disposizioni in materia di dismissione del patrimonio immobiliare sono state dettate dall'art. 3, comma 109, L. 23.12.1996 n.662<sup>93</sup>.

---

del conferimento di ciascun incarico, avrebbero provveduto ad anticipare, su apposito capitolo, al bilancio dello Stato, in acconto sui proventi derivanti dalle alienazioni e dalle gestioni, un importo non inferiore al 50 per cento" (quarto comma). Di particolare rilievo le previsioni di cui ai commi 15, 16 e 17 che stabilivano che il Ministro delle finanze, per le finalità dello stesso articolo, convocasse una conferenza cui avrebbero dovuto partecipare "tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti da leggi statali e regionali" e che avrebbe valutato "i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni immobili di cui al comma 1" nonché gli eventuali progetti esecutivi connessi con le finalità previste dallo stesso articolo, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, ambientali, storici, artistici e territoriali, esprimendosi su di essi entro quindici giorni dalla convocazione ed apportando, ove occorrono, le opportune modifiche, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 27, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142" disponendo inoltre che l'approvazione assunta all'unanimità avrebbe sostituito "ad ogni effetto gli atti d'intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi statali e regionali" ed avrebbe comportato "per quanto occorra, variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti".

La suddetta articolata disciplina, anticipatoria sotto alcuni profili, della più recente legislazione in materia, è stata abrogata dall'art. 3, comma 97, L. 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>92</sup> Ancorché la norma non abbia avuto pratico seguito è da notare il riferimento, quali beni suscettibili di dismissione, ai "beni pubblici, ivi compresi quelli oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale" che si sovrappone, innovativamente, alle tradizionali categorie giuridiche dei "beni demaniali", "beni patrimoniali indisponibili" e beni patrimoniali disponibili".



Con l'art. 3, ventisettesimo comma, della L. 08.08.1995, n. 335, di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, il Parlamento ha conferito delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi recanti norme volte a regolamentare le dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e gli investimenti

<sup>93</sup> La disposizione di cui all'art. 3, comma 109, L.662/1996 (quali risultante a seguito delle modifiche apportatevi dalla L. 23.12.1999, n. 488 e dalla L. 23.12.2000, n. 388) ha previsto che "le amministrazioni pubbliche che non rispondono alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, la Concessionaria servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP) e le società derivanti da processi di privatizzazione nelle quali, direttamente o indirettamente, la partecipazione pubblica è uguale o superiore al 30 per cento del capitale espresso in azioni ordinarie, procedono alla dismissione del loro patrimonio immobiliare con le seguenti modalità: a) è garantito, nel caso di vendita frazionata e in blocco, anche a cooperative di abitazione di cui siano soci gli inquilini, il diritto di prelazione ai titolari dei contratti di locazione in corso ovvero di contratti scaduti e non ancora rinnovati purché si trovino nella detenzione dell'immobile, e ai loro familiari conviventi, sempre che siano in regola con i pagamenti al momento della presentazione della domanda di acquisto; b) è garantito il rinnovo del contratto di locazione, secondo le norme vigenti, agli inquilini titolari di reddito familiare complessivo inferiore ai limiti di decadenza previsti per la permanenza negli alloggi di edilizia popolare. Per famiglie di conduttori composte da ultrasessantacinquenni o con componenti portatori di handicap, tale limite è aumentato del venti per cento; c) [lettera abrogata dall'art. 43, comma 18, L. 23 dicembre 2000, n. 388]; d) per la determinazione del prezzo di vendita degli alloggi è preso a riferimento il prezzo di mercato degli alloggi liberi diminuito del trenta per cento fatta salva la possibilità, in caso di difforme valutazione, di ricorrere ad una stima dell'Ufficio tecnico erariale; e) i soggetti alienanti di cui al presente comma, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative degli inquilini, disciplinano le modalità di presentazione delle domande di acquisto per gli immobili posti in vendita e di accesso ad eventuali mutui agevolati; f) il 10 per cento del ricavato della dismissione degli immobili appartenenti alle amministrazioni statali è versato su un apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata; il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio; f-bis) gli alloggi in edifici di pregio sono definiti con circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Si considerano comunque di pregio gli immobili che sorgono in zone nelle quali il valore unitario medio di mercato degli immobili è superiore del 70 per cento rispetto al valore di mercato medio rilevato nell'intero territorio comunale. Tali alloggi sono offerti in vendita ai titolari di contratti di locazione in corso ovvero di contratti scaduti non ancora rinnovati purché si trovino nella detenzione dell'immobile, e ai loro familiari conviventi, in regola con i pagamenti al momento della presentazione della domanda di acquisto, ad un prezzo di vendita pari al prezzo di mercato degli alloggi liberi, con le modalità di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma. All'offerta degli immobili si provvede mediante lettera raccomandata, con avviso di ricevimento, recante indicazione del prezzo di vendita dell'alloggio, inviata dall'ente proprietario ai soggetti di cui alla lettera a). Entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della lettera raccomandata i soggetti presentano domanda di acquisto per gli alloggi offerti. Decorso inutilmente tale termine gli immobili sono posti in vendita con asta pubblica al migliore offerente.

La disposizione è stata oggetto di interpretazione autentica da parte dell'art.1, comma 217, della L. 27.12.2006, n. 296, nel senso che i requisiti necessari per essere ammessi alle garanzie di cui alle lettere a) e b) devono sussistere in capo agli aventi diritto al momento del ricevimento della proposta di vendita da parte dell'amministrazione alienante, ovvero alla data stabilita, con propri atti, dalla medesima amministrazione in funzione dei piani di dismissione programmati.



degli stessi in campo immobiliare nonché la loro gestione<sup>94</sup>.

In attuazione della suddetta delega “in materia di dimissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e investimenti degli stessi in campo immobiliare” il governo ha emanato il D.Lgs., 16 febbraio 1996, n. 104 che, all’art. 2, secondo comma, ha previsto che sulla base della ricognizione del patrimonio immobiliare di cui al precedente primo comma, gli enti previdenziali pubblici, provvedessero a determinare, nell’ambito della programmazione e degli indirizzi definiti, secondo la rispettiva competenza, dai consigli di indirizzo e vigilanza o dai consigli di amministrazione, programmi di cessione del patrimonio immobiliare, previa valutazione, d’intesa con gli enti locali aventi competenza in materia, degli effetti di dette cessioni sui diversi mercati immobiliari anche tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree, al successivo terzo comma, ha disposto che i suddetti programmi dovessero “inderogabilmente prevedere: a) l’affidamento della gestione degli immobili a società specializzate secondo i criteri di cui all’art. 3, anche in

---

<sup>94</sup> Il Governo avrebbe dovuto attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi a) cessione del patrimonio immobiliare non adibito ad uso strumentale di ciascun ente entro cinque anni dall’emanazione delle norme delegate, procedendo in base a percentuali annue delle cessioni determinate dalle medesime norme; b) definizione delle forme di cessione e gestione del patrimonio tramite alienazioni, conferimenti a società immobiliari, affidamenti a società specializzate, secondo principi di trasparenza, economicità e congruità di valutazione economica; c) effettuazione di nuovi investimenti immobiliari - fatti salvi i piani di investimento in atto e gli acquisti di immobili adibiti ad uso strumentale - esclusivamente in via indiretta, in particolare tramite sottoscrizione di quote di fondi immobiliari e partecipazioni minoritarie in società immobiliari, individuate in base a caratteristiche di solidità finanziaria, specializzazione e professionalità; in ogni caso, dovranno essere adottate tutte le misure necessarie per salvaguardare l’obbligo delle riserve legali previste dalle vigenti normative; d) attuazione degli investimenti in relazione alle necessità di bilancio di ciascun ente, secondo criteri di diversificazione delle partecipazioni e della detenzione di quote in singole società idonee a minimizzare il rischio e ad escludere forme di gestione anche indiretta del patrimonio immobiliare; e) verifica annua da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull’andamento delle dimissioni e sul rispetto dei criteri per i nuovi investimenti degli enti, con comunicazione dei risultati attraverso apposita relazione da presentare ogni anno alle competenti commissioni parlamentari; f) soppressione delle società già costituite per la gestione e l’alienazione del patrimonio immobiliare dei predetti enti.



funzione della valorizzazione degli immobili in relazione ad ipotesi progettuali di trasformazione, recupero e riqualificazione dei beni articolate sul piano della fattibilità economica, amministrativa e tecnica; b) l'alienazione dei beni, con riferimento ai conduttori degli stessi e in applicazione dei criteri di cui all'art. 6; c) il conferimento degli immobili a fondi comuni di investimento immobiliare secondo i criteri e le procedure di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 86 , e successive integrazioni e modificazioni; d) il conferimento degli immobili a società immobiliari delle quali i fondi pensione di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 , e successive modificazioni e integrazioni, detengano azioni o quote ai sensi della lettera d) dell'art. 6, comma 1, del medesimo decreto”.

Tali programmi (nella prassi definiti POC – programmi ordinari di cessione) avrebbero dovuto essere improntati a criteri di gradualità: l’art. 2, quarto comma del D.Lgs. 104/1996 ha, infatti, previsto che con successive integrazioni dei piani, definite in base agli indirizzi forniti dai consigli di indirizzo e vigilanza degli enti e, negli altri casi, dai consigli di amministrazione, venissero indicate le percentuali di cessione da realizzare negli anni successivi, in misure tali che assicurino una regolarità nelle cessioni medesime anche per evitare, con riferimento, fra l'altro, alle condizioni del mercato immobiliare e alle necessità di bilancio degli stessi enti, una loro concentrazione temporale, e che nel complesso prevedano la conclusione dei procedimenti relativi alla cessione totale degli immobili nel termine massimo di 5 anni, eccezione fatta per gli immobili di cui l'ente conserva la titolarità ai sensi dello stesso decreto.

I programmi generali di cessione, le integrazioni agli stessi e i



progetti specifici di cui alle precedenti disposizioni dovevano essere inviati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che, nei successivi quaranta giorni, tenendo conto delle considerazioni espresse con motivato parere dall' Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale anche in relazione alle esigenze di coordinamento delle attività immobiliari degli enti con riguardo agli effetti sul mercato immobiliare complessivo, avrebbe formulato in merito ai predetti programmi e successive integrazioni, eventuali rilievi e osservazioni, sulla base dei quali i competenti organi degli enti, nei successivi 30 giorni, avrebbero dovuto approvare definitivamente i programmi.

Nell'ambito del programma ordinario di vendita (POC) le vendite avrebbero dovuto riguardare solo le abitazioni ordinarie (escluse quelle di pregio), in misura non inferiore al 25%del patrimonio residenziale complessivo.

Il suddetto programma ha riguardato oltre 37.000 abitazioni ed è stato attuato, sino all'entrata in vigore della legge n. 410/2001, direttamente dagli enti previdenziali pubblici, con il coordinamento del Ministero del Lavoro e dell'Osservatorio, deputati ad effettuare, altresì, il monitoraggio delle vendite: sino all'avvio del processo di cartolarizzazione erano stati venduti direttamente agli inquilini n.10.683 alloggi, con un incasso di 951,43 milioni, ed erano stati, inoltre, sottoscritti preliminari per un ulteriore incasso di oltre 144 milioni.

L'art. 7 D.L. 28.03.1997, n. 79 ha poi previsto che al fine di consentire l'immediata realizzazione di un programma straordinario di



dismissione (nella prassi indicato con l'acronimo P.S.C.) di beni immobiliari degli enti previdenziali pubblici, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, provvedesse, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto: a) a definire i criteri per la stima del relativo valore commerciale sulla base delle valutazioni correnti di mercato, relative ad immobili aventi analoghe caratteristiche; b) ad individuare, anche sulla base delle indicazioni allo scopo fornite dai predetti enti, i beni oggetto del predetto programma per un valore complessivo non inferiore a lire 3.000 miliardi; c) a definire uno schema-tipo di contratto d'acquisto dei predetti beni che disciplini, tra l'altro, le modalità e i termini dei relativi pagamenti; d) ad individuare tramite procedura competitiva il soggetto disponibile ad acquistare, a prezzi non inferiori ai rispettivi valori commerciali come sopra stimati, l'intero complesso dei beni oggetto del programma, ovvero il compendio dei beni appartenenti a ciascun ente interessato, ovvero uno o più lotti di beni ricompresi in ciascun compendio.

Per quanto riguarda l'attuazione del programma straordinario di vendita, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è avvalso sia del supporto dell'Osservatorio che di un advisor, selezionato mediante gara pubblica, il Consorzio G6, il quale ha curato tutte le fasi necessarie per la vendita all'asta delle unità commerciali inserite nel programma. Sino all'avvio del processo di cartolarizzazione (22.11.2001) erano venduti 74 immobili per un prezzo di aggiudicazione di €473,48 milioni,

Alle summenzionate disciplina, quando erano ancora in corso di attuazione i programmi di dismissioni dagli stessi previsti si è sovrapposta



la disciplina di cui al D.L. 25.09.2001, n. 351 recante “disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare” convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 23 novembre 2001, n. 410.

L'intervento normativo che si connota innanzi tutto per l'accentramento in capo al Ministro per l'Economia e delle Finanze del ruolo centrale in materia di dismissione, salvo il concerto con il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali cui per l'innanzi l'ordinamento attribuiva il subjecta materia un ruolo di vigilanza e coordinamento, anche attraverso la formulazione dei rilievi, dei programmi di dismissione adottati dai competenti organi degli enti previdenziali, muove su tre direttrici principali: la ricognizione del patrimonio immobiliare (e se ne è fatto cenno nel precedente paragrafo), la dismissione attuata attraverso le cartolarizzazioni SCIP sul patrimonio residenziale (e commerciale) e l'operazione di trasferimento/conferimento a fondi immobiliari di immobili sede di uffici governativi.

### *2.1. Le operazioni di cartolarizzazione SCIP 1 e SCIP 2*

Al fine di agevolare la dismissione di beni immobili, il D.L. 351 ha previsto il ricorso alla cartolarizzazione, tecnica finanziaria di origine anglosassone (securitization)<sup>95</sup>, intesa a trasformare attività di difficile o complessa realizzazione in strumenti finanziari negoziabili e, pertanto,

---

<sup>95</sup> Sono note le origini della suddetta tecnica sviluppatasi, in particolare, con riferimento agli attivi finanziari delle banche, con il passaggio di molti intermediari finanziari dal modello tradizionale, denominato "originate-and-hold", nel senso che la banca che aveva erogato il prestito manteneva il relativo credito in bilancio fino alla scadenza, al modello "originate-and-distribute", nel senso che l'operatore seleziona i debitori, concede il prestito ma poi trasferisce ad altri il relativo credito recuperando la liquidità e il capitale regolamentare prima impegnati.



liquidi<sup>96</sup>.

L'art. 2 del D.L. cit. ha autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze a costituire, anche con proprio atto unilaterale<sup>97</sup>, o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di più società a responsabilità limitata (e cioè di Special Purpose Vehicles) aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici, prevedendo che le società così costituite effettuino le operazioni di cartolarizzazione, anche in più fasi, mediante l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti, con individuazione, per ogni

<sup>96</sup>Come è noto, è stata oggetto di specifica disciplina, ad opera della L. 30 aprile 1999, n. 130, la cartolarizzazione dei crediti.

L'art. 13 (rubricato "Cessione e cartolarizzazione dei crediti INPS"), derogando espressamente al disposto di cui all'art. 8 D.L. 28.03.1997, n. 79, conv., in L. 28.05.1997, n. 140 (che prevede che "le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, dopo aver esperito le ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori di quanto ad esse dovuto per obbligazioni pecuniarie liquide ed esigibili, possono procedere, al fine di realizzare celermente i relativi incassi, alla cessione dei relativi crediti, con esclusione di quelli di natura tributaria e contributiva, a soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di recupero crediti di comprovata affidabilità e che siano abilitati alla suddetta attività da almeno un anno, individuati sulla base di apposita gara"), ha previsto che i crediti contributivi, ivi compresi gli accessori per interessi, le sanzioni e le somme aggiuntive come definite all'articolo 1, commi 217 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, vantati dall'INPS, già maturati e quelli che matureranno sino al 31 dicembre 2008, fossero ceduti a titolo oneroso, in massa, anche al fine di rendere più celere la riscossione, ad una società per azioni costituita con atto unilaterale dall'INPS ovvero da terzi per conto o anche solo nell'interesse dell'INPS, avente per oggetto esclusivo l'acquisto e la cartolarizzazione di tali crediti, che avrebbe finanziato le operazioni di acquisto dei crediti mediante emissione di titoli ovvero contrazione di prestiti.

L'art. 15 della L. 23.12.1998, n. 448 ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a costituire o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di una società a responsabilità limitata, con capitale sociale iniziale di 10.000 euro, avente ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei crediti d'imposta e contributivi ovvero di altri crediti dello Stato; possibilità successivamente estesa dall'art. 84, nono comma, L. 27.12.2002, n. 289 con riferimento ai crediti degli altri enti pubblici.

<sup>97</sup> La disposizione prevedeva che non si applicassero, in tale caso, le disposizioni previste dall'articolo 2497, secondo comma, del codice civile, che nel testo all'epoca vigente prevedeva che, in caso d'insolvenza della società, per le obbligazioni sociali sorte nel periodo in cui le quote fossero appartenute ad un solo socio, questi rispondesse illimitatamente, a) quando fosse una persona giuridica ovvero fosse socio unico di altra società di capitali; b) quando i conferimenti non fossero stati effettuati secondo quanto previsto dall'art.2476, secondo e terzo comma; c) fino a quando non fosse stata attuata la pubblicità



operazione, dei beni immobili, destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli e dei concedenti i finanziamenti, che in uno ad ogni altro diritto acquisito nell'ambito dell'operazione stessa, dalle società ivi indicate costituiscono patrimonio separato, che risponde esclusivamente delle obbligazioni nei confronti dei portatori dei titoli e dei concedenti i finanziamenti reperiti dalle società predette nell'ambito di ciascuna operazione di cartolarizzazione e sul quale non sono ammesse azioni da parte di creditori diversi dai predetti <sup>98</sup>.

Le procedure per la vendita degli immobili sono disciplinate dall'articolo 3 del citato D.L. n. 351 del 2001, che prevede che i beni immobili individuati ai sensi dell'articolo 1 possono essere trasferiti a titolo oneroso alle società con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>99</sup> con i quali sono determinati “il prezzo iniziale che le società corrispondono a titolo definitivo a fronte del trasferimento dei beni immobili e le modalità di pagamento dell'eventuale residuo, che può anche essere rappresentato da titoli”<sup>100</sup>, “le caratteristiche dell'operazione di cartolarizzazione che le società realizzano per finanziare

---

prescritta dall'art. 2475-bis.

<sup>98</sup> L'art. 2, settimo comma, D.L. 25.09.2001, n. 351 prevede che si applichino, per quanto compatibili, le disposizioni della legge 30 aprile 1999, n. 130, recante la disciplina della cartolarizzazione dei crediti.

<sup>99</sup> Decreti da adottarsi, per quanto concerne i beni immobili di enti pubblici soggetti a vigilanza di altro Ministero, di concerto con il Ministro vigilante e, per quanto concerne i beni dello Stato di particolare valore artistico e storico, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali.

<sup>100</sup> L'art. 3, settimo comma, prevede che il prezzo di vendita degli immobili e delle unità immobiliari sia “determinato in ogni caso sulla base delle valutazioni correnti di mercato, prendendo a riferimento i prezzi effettivi di compravendite di immobili e unità immobiliari aventi caratteristiche analoghe” e che i terreni e le unità immobiliari liberi ovvero i terreni e le unità immobiliari per i quali gli affittuari o i conduttori non hanno esercitato il diritto di opzione per l'acquisto, siano “posti in vendita al miglior offerente individuato con procedura competitiva, le cui caratteristiche sono determinate dai decreti ministeriali di cui al primo comma dello stesso articolo, fermo restando il diritto di prelazione di cui al comma 5”.



il pagamento del prezzo”, “l'immissione delle società nel possesso dei beni immobili trasferiti”<sup>101</sup>, “la gestione dei beni immobili trasferiti e dei contratti accessori, da regolarsi in via convenzionale con criteri di remuneratività”; “le modalità per la valorizzazione e la rivendita dei beni immobili trasferiti”.

La disciplina ha riconosciuto in favore dei conduttori, in regola con il pagamento dei canoni e degli oneri accessori, e sempre che non fosse stata accertata l'irregolarità dell'affitto o della locazione, il diritto di opzione per l'acquisto delle unità immobiliari condotte in locazione per un corrispettivo pari, per le unità ad uso residenziale, escluse quelle di pregio, al prezzo di mercato delle stesse unità immobiliari libere - determinato sulla base delle valutazioni correnti di mercato, prendendo a riferimento i prezzi effettivi di compravendite di unità immobiliari aventi caratteristiche analoghe - diminuito del 30 per cento, con l'ulteriore abbattimento di prezzo, secondo i coefficienti in vigore, previsto in favore dei conduttori che acquistano a mezzo di mandato collettivo unità immobiliari ad uso residenziale, in misura differenziata, a seconda che rappresentano almeno l'80% ovvero almeno il 50 delle unità residenziali complessive dell'immobile, al netto di quelle libere<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Fino alla rivendita dei beni immobili trasferiti i gestori degli stessi, sono responsabili a tutti gli effetti ed a proprie spese per gli interventi necessari di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché per l'adeguamento dei beni alla normativa vigente.

<sup>102</sup> Le unità immobiliari rimaste inoptate, le unità libere e le nude proprietà (avuto riguardo alla facoltà di acquisto del solo usufrutto prevista in favore dei soggetti di età superiore a 65 anni e delle famiglie con soggetti portatori di handicap; vedi infra) sono state oggetto di procedure d'asta, presiedute da notai individuati, sulla base di apposita convenzione, dal Consiglio Nazionale del Notariato, ciò che ha garantito la massima trasparenza nell'espletamento degli esperimenti di gara.

La disciplina ha attribuito, inoltre, ai conduttori il diritto di prelazione delle unità immobiliari condotte in locazione per il caso di aggiudicazione delle stesse ad un prezzo inferiore a quello di esercizio dell'opzione (ipotesi che ovviamente può verificarsi nell'ipotesi in cui l'immobile inoptato sia aggiudicato



In applicazione delle suddette disposizioni è stato dato corso alle operazioni di cartolarizzazione note come SCIP 1 e SCIP 2.

La prima delle suddette operazioni avviata nel dicembre 2001 con la cessione di 27.250 unità ad uso residenziale e di 262 immobili ad uso commerciale, per un valore lordo complessivo inizialmente valutato in 5.100 milioni di euro e poi rideterminato in 3.830 milioni di euro ha avuto prevalentemente ad oggetto i beni di proprietà degli Enti Previdenziali (ENPALS, INAIL, INPDAL, INPDAP, INPS, IPOST E IPSEMA già inseriti nei programmi di dismissione precedenti (POC e PSC) che non erano ancora stati venduti ed è stata attuata con decreti del 30.11.2001 e del 18.12.2001 del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro del

---

non all'esito del primo, ma all'esito di successivi esperimenti d'asta; cfr., in proposito, la tabella di cui a pag. 200 della Relazione sulla "Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni" approvata dalla Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 4/2006/G del 21-31.03.2006).

Per le unità immobiliari occupate da conduttori ultrasessantacinquenni o nel cui nucleo familiare siano compresi soggetti conviventi, legati da rapporti di coniugio o di parentela in linea retta, portatori di handicap, accertato ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è stata prevista l'alienazione della sola nuda proprietà, qualora gli stessi abbiano - come consentito loro - esercitato il diritto di opzione e prelazione con riferimento al solo diritto di usufrutto.

I diritti dei conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale sono riconosciuti purché essi o gli altri membri conviventi del nucleo familiare non siano proprietari di altra abitazione adeguata alle esigenze del nucleo familiare nel comune di residenza; i diritti di opzione e di prelazione spettano anche ai familiari conviventi, nonché agli eredi del conduttore con lui conviventi ed ai portieri degli stabili oggetto della vendita, in caso di eliminazione del servizio di portineria.

In favore dei conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale, aventi un reddito familiare complessivo annuo lordo, determinato con le modalità previste dall'articolo 21 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni, inferiore a 19.000 euro, è stato riconosciuto, inoltre, il diritto al rinnovo del contratto di locazione, per un periodo di nove anni, a decorrere dalla prima scadenza del contratto successiva al trasferimento dell'unità immobiliare alle società veicolo, con applicazione del medesimo canone di locazione in atto alla data di scadenza del contratto.

Di particolare rilievo al fine di favorire l'accesso alla proprietà dell'immobile condotto in locazione è la previsione di cui all'ultimo periodo dell'art. 3, terzo comma, D.L. 351/2001 recante estensione in favore dei conduttori delle unità ad uso residenziale trasferite alle società di cartolarizzazione delle agevolazioni di cui all'art. 6, ottavo comma, D.Lgs. 16 febbraio 1996, n. 104, che, nel disciplinare il programma ordinario di cessione (POC), ha disposto che per i conduttori che avessero un reddito annuo familiare non superiore a lire 60 milioni, le alienazioni potessero essere realizzate attraverso mutui, con un tasso di interesse agevolato (con assunzione, a termini del successivo nono comma, a carico degli enti della differenza rispetto al tasso di mercato contratto con le banche all'uopo convenzionate), sempreché l'immobile avesse una superficie abitabile non superiore a 120 mq., maggiorata del 10 per cento per ogni



lavoro e delle Politiche sociali, aventi ad oggetto, rispettivamente, il trasferimento a titolo oneroso, alla società di cartolarizzazione, all'uopo costituita, S.C.I.P. - Società cartolarizzazione immobili pubblici S.r.l., dei suddetti beni immobili individuati dai decreti dell'Agenzia del Demanio e la disciplina delle relative modalità e procedure, prevedendo che una quota parte del prezzo di trasferimento, da determinarsi in relazione alle condizioni di mercato, venisse "corrisposta a titolo definitivo e irripetibile dalla società di cartolarizzazione alla data di emissione dei titoli o dell'accensione dei finanziamenti di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 351" e che la residua parte del prezzo, da corrispondersi a titolo di prezzo differito, fosse "pari alla differenza, se positiva, tra il ricavo netto effettivo per la società di cartolarizzazione derivante dalla gestione e vendita degli immobili trasferiti ai sensi dell'art. 1 e dalle altre operazioni accessorie all'operazione di cartolarizzazione relativa ai medesimi immobili e quanto dovuto a titolo di capitale ed interessi per il rimborso dei titoli o dei finanziamenti e per il pagamento degli altri oneri e costi connessi all'operazione di cartolarizzazione"<sup>103</sup>.

La seconda delle suddette operazioni è stata avviata nel dicembre 2002 con la cessione di 53.241 unità ad uso residenziale e di 9.639 unità immobiliari ad uso commerciale, per un valore lordo complessivo pari a circa 7.787 milioni di euro, da parte dei medesimi Enti previdenziali

---

componente del nucleo familiare a partire dal terzo.

<sup>103</sup> A fronte della cessione degli immobili, la società SCIP ha corrisposto agli enti cedenti il ricavo, al netto delle spese, di due emissioni di titoli rispettivamente di 1.000 e 1.300 milioni di euro, per un ammontare complessivo di 2.300 milioni di euro. Gli incassi delle rivendite degli immobili sul mercato da parte di SCIP 1 ammontano a 2.365 milioni di euro per l'anno 2002 e a 1.009 milioni di euro per l'anno 2003. Nel corso dell'anno 2004 si è registrato un incasso di 345 milioni di euro, mentre nel primo semestre del 2005 sono stati incassati 48 milioni di euro, restando invendute ulteriori 364 unità



pubblici e, per una piccola quota, dello Stato, alla società veicolo (S.C.I.P. - Società cartolarizzazione immobili pubblici S.r.l.).

L'operazione SCIP 2 ha evidenziato notevoli criticità. A fronte della cessione degli immobili, la società SCIP ha corrisposto ai soggetti cedenti, al netto delle spese, il ricavo di cinque emissioni di titoli per un ammontare complessivo di 6.637 milioni di euro; senonché il rallentamento delle vendite<sup>104</sup>, ha reso necessaria la ristrutturazione del debito di SCIP2, effettuata nel mese di aprile 2005 mediante l'emissione di tre nuove serie di titoli per un ammontare complessivo di 4.370 milioni di euro, mentre sono rimaste invendute un gran numero di unità residenziali e non residenziali.

Con l'art. 43-bis (rubricato "interventi nelle operazioni di

---

residenziali per un controvalore di circa 48 milioni di euro.

<sup>104</sup> Il rallentamento delle operazioni di vendita è presumibilmente conseguente, da un lato, alla circostanza che, al contrario dell'operazione SCIP 1, che ha potuto procedere celermente avvalendosi dell'attività preparatoria svolta con riferimento al P.O.C. ed al P.S.C., la seconda cartolarizzazione è stata realizzata su unità immobiliari per le quali il processo di lavorazione è dovuto iniziare "ab origine", dall'altro, alle innovazioni normative intervenute in pendenza della procedura e che, ovviamente, hanno creato non pochi problemi per il suo sollecito svolgimento, sia in ragione delle incertezze operative derivatene sia in ragione della necessità di rinnovare attività già espletate alla luce dello *ius superveniens*: in particolare, l'art. 26, secondo comma, D.L. 269/2003 conv. L. 326/2003, ha riconosciuto in favore dei conduttori delle unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale il diritto di opzione per l'acquisto in forma individuale degli immobili condotti in locazione ed ha previsto che il diritto al rinnovo, per nove anni, del contratto di locazione delle unità immobiliari ad uso residenziale riconosciuto in favore dei relativi conduttori in particolari condizioni di reddito, spetti anche qualora l'originario contratto di locazione non fosse stato formalmente rinnovato ancorché ne ricorressero comunque le condizioni, il successivo quarto comma dello stesso articolo ha riconosciuto il diritto all'ulteriore abbattimento del prezzo dell'8 per cento in favore dei conduttori che avessero acquistato a mezzo di mandato collettivo e che rappresentassero almeno il 50 per cento, ma meno dell'80 per cento delle unità residenziali complessive dell'immobile al netto di quelle libere, l'art. 1 del D.L. 41/2004 conv. in L. 104/2004 ha disposto che nei confronti dei conduttori che avessero manifestato la volontà di acquisto entro il 31 ottobre 2001, il prezzo fosse determinato sulla base dei valori di mercato del mese di ottobre 2001, fissato applicando al prezzo determinato i coefficienti aggregati di abbattimento calcolati dall'Agenzia del territorio sulla base di eventuali aumenti di valore degli immobili tra la data della suddetta offerta in opzione ed i valori medi di mercato del mese di ottobre 2001, con riconoscimento del diritto al rimborso per il maggiore prezzo eventualmente pagato per le vendite già concluse, ed ha esteso ai familiari di soggetti conviventi portatori di handicap la possibilità di esercitare l'opzione con riferimento al solo usufrutto, per l'innanzi contemplata solo in favore dei soggetti ultrasessantacinquenni.



cartolarizzazione di immobili pubblici) del D.L. 30.12.2008, n. 207, aggiunto dalla relativa legge di conversione 27.02.2009 n. 14, è stata disposta la liquidazione dei patrimoni separati relativi ad entrambe le suddette operazioni di cartolarizzazione effettuate dalla SCIP, ed il (ri)trasferimento ai soggetti che ne erano originariamente proprietari dei beni immobili di proprietà della SCIP, senza versamento di corrispettivo, avuto riguardo agli immobili compresi nella prima operazione di cartolarizzazione, e per un corrispettivo pari al valore degli immobili stessi determinato dall'Agenzia del territorio, secondo quanto previsto dall'art. 3, settimo comma, D.L. 351/2001 - da versarsi alla SCIP, al netto dell'eventuale maggiore valore individuato ai sensi del comma 4 rispetto alle passività della società stessa, per i titoli emessi, i costi ed i finanziamenti assunti, al netto degli incassi disponibili – avuto riguardo agli immobili compresi nella seconda operazione di cartolarizzazione. Il cit. articolo ha poi previsto al dodicesimo comma, che per le finalità di cui allo stesso articolo gli Enti possano procedere alla vendita diretta degli immobili retrocessi loro, fatti salvi in ogni caso i diritti spettanti agli aventi diritto, nel rispetto delle procedure regolanti l'alienazione degli stessi da parte della SCIP per la seconda operazione di cartolarizzazione, per quanto compatibili, “in modo da massimizzare gli incassi in relazione alla situazione del mercato immobiliare”, salva la facoltà di modificare le procedure stesse al fine di rendere più efficiente il processo di vendita.

Si riporta di seguito tabella riassuntiva dei risultati delle suddette operazioni di cartolarizzazione<sup>105</sup>:

---

<sup>105</sup> Dati tratti dalla Relazione al Parlamento sulle operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, primo semestre 2009; Relazione del Servizio



	Tempistiche e rimborsi	Numero di immobili coinvolti	Valore di mercato	Valore di offerta	Prezzo iniziale	Liquidità finale
SCIP 1	2001-2003	27.512	5,1 miliardi	3,8 miliardi	2,3 miliardi	1,4 miliardi
SCIP 2	2002-2009	62.880	11,1 miliardi	7,8 miliardi	6,6 miliardi	-1,7 miliardi

Fonte Relazione al Parlamento sulle operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, primo semestre 2009; Relazione del Servizio Studi della Camera sulle cartolarizzazioni di immobili pubblici.

Occorre osservare che se, avuto riguardo alla finalità di riduzione dell'indebitamento netto della P.A., i risultati delle dismissioni operate dapprima con il P.O.C. ed il P.S.C. e quindi con le operazioni SCIP 1 e SCIP 2, non appaiono propriamente esaltanti, di converso positivi appaiono i risultati sotto il profilo, propriamente sociale, dell'accesso alla casa di abitazione e della diffusione della proprietà immobiliare (cfr. l'art. 42, secondo comma, Cost. che prevede che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi d'acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" nonché l'art. 47, secondo comma, Cost. che prevede che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione"), considerato che la maggior parte delle abitazioni poste in vendita sono state acquistate dai relativi conduttori che, salvo che per quanto attiene agli immobili di pregio, hanno potuto fruire di un notevole sconto, rispetto al valore di mercato<sup>106</sup>.

---

Studi della Camera sulle cartolarizzazioni di immobili pubblici (Osservatorio CPI Università Cattolica Sacro Cuore, La storia infinita delle privatizzazioni mancate, Stefano Olivari e Edoardo Frattola, 2019)

<sup>106</sup> Nondimeno, non può non suscitare perplessità, il prezzo mediamente assai modesto delle unità immobiliari ad uso residenziale oggetto di cessione.

La circostanza che l'acquisto delle unità stesse sia stato per lo più effettuato da parte dei relativi conduttori evidentemente esclude che la dismissione abbia spiegato rilevanti effetti sulle dinamiche dei prezzi del mercato immobiliare.

Sul piano della gestione dei rispettivi patrimoni da parte degli enti pubblici previdenziali, occorre considerare come costituiscono fatto notorio da un lato, gli elevati costi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, dall'altro, la sussistenza di una diffusa morosità dell'inquilinato.



## 2.2. La costituzione di fondi immobiliari

L'art. 84 (rubricato "privatizzazione del patrimonio immobiliare delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici) della L. 27.12.2002, n. 289 ha autorizzato le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali *"a costituire o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di più società a responsabilità limitata con capitale iniziale di 10.000 euro, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari"*<sup>107</sup>.

L'art. 4 del D.L. 351/2001 conv. in L. n. 410/2001, e successive modificazioni, nonché i decreti e gli atti che ne sono conseguiti, hanno disciplinato la costituzione di Fondi immobiliari chiusi e l'apporto ad essi, da parte dello Stato, di immobili in uso alle Amministrazioni pubbliche

---

Ed a tale ultimo proposito occorre osservare come un positivo effetto "riflesso" è stato conseguito per effetto del recupero di pregresse morosità determinato dalla necessità, per i conduttori morosi, di provvedere alla relativa sanatoria per potersi rendere cessionari dei beni condotti in locazione.

In proposito, occorre tener presente il disposto di cui all'art. 7 – bis (recante "disposizioni in materia di unità immobiliari degli enti previdenziali") del D.L. 30.09.2005, n. 203 aggiunto dalla relativa legge di conversione (L. 02.12.2005, n. 248) che, al primo comma, ha esteso i diritti di opzione, di prelazione, di garanzia e di prezzo, di cui all'articolo 3 del D.L. 351/2001 conv., con modificazioni, dalla L.410/2001, "agli occupanti delle unità immobiliari ad uso residenziale degli enti previdenziali di cui al medesimo decreto che erano privi del titolo alla data di entrata in vigore del medesimo, ed ai conduttori in base ad assegnazione irregolare avvenuta entro la stessa data, purché essi risultino in possesso dei requisiti previsti dalla vigente normativa sulle assegnazioni degli alloggi di enti pubblici e provvedano al pagamento dell'indennità di occupazione, nella misura equivalente al canone di locazione determinato ai sensi di legge dalla data di inizio dell'occupazione, ed al rimborso degli oneri accessori dovuti per il medesimo periodo, nonché alla rinuncia ai giudizi eventualmente pendenti" e, al secondo comma, ha autorizzato gli enti previdenziali pubblici "a definire bonariamente la posizione debitoria dei conduttori degli immobili ad uso abitativo di cui al comma 1, maturata al 30 dicembre 2004, purché detti conduttori, previa formale rinuncia a qualsiasi azione, eccezione o pretesa, versino in un'unica soluzione e senza interessi l'80 per cento delle somme risultanti a loro debito dalle scritture contabili a titolo di morosità locativa per canone ed oneri accessori", escludendo, peraltro, al terzo comma, "dal dispositivo del presente articolo i soggetti la cui condotta integri ipotesi di reato diverse dalla descritta occupazione abusiva".

<sup>107</sup> Il sesto comma dell'art. 84 della L. 289/2002 prevede che le relative disposizioni si applichino anche ai beni immobili degli enti pubblici strumentali di regioni, province, comuni ed altri enti locali che ne facciano richiesta all'ente territoriale di riferimento, e ai beni immobili delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere.



nonché il ruolo dell'Agenzia del Demanio di "Conduttore unico" dei compendi.

L'istituto del fondo comune di investimento immobiliare chiuso è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 25 gennaio 1994, n. 86.

Gli artt. 12, 13 e 14 del Capo II di tale legge, disciplinavano, rispettivamente, l'istituzione, la partecipazione e la gestione dei suddetti fondi di investimento.

Successivamente, l'articolo 2 del decreto legge 26 settembre 1995, n. 406, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 1995, n. 503, ha aggiunto, nella legge n. 86 del 1994, l'art. 14-bis rubricato "Fondi istituiti con apporto di beni immobili".

Tale ultima disposizione, riformulata dall'art. 3, comma 111, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha previsto che, in alternativa alle modalità operative indicate negli articoli 12, 13 e 14, le quote del fondo possono essere sottoscritte, entro un anno dalla sua costituzione, con apporto di beni immobili o di diritti reali su immobili, qualora l'apporto sia costituito per oltre il 51% da beni e diritti apportati esclusivamente dallo Stato, da enti previdenziali pubblici, da regioni, da enti locali e loro consorzi, nonché da società interamente possedute, anche indirettamente, dagli stessi soggetti.

In seguito, la legge n. 86 del 1994 è stata abrogata, ad eccezione degli articoli 14-bis e 15, dall'articolo 214, lettera hh) del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58<sup>108</sup>, recante il testo Unico delle

---

<sup>108</sup> Il D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (recante il "testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52.) definisce, all'art. 1, primo comma, lett. j), il 'fondo comune di investimento' quale "l'OICR costituito in forma di patrimonio autonomo, suddiviso in quote, istituito e gestito da un gestore", e, alla lett. k), "l'Organismo di



disposizioni in materia di intermediazione finanziaria.

Pertanto, l'attuale fonte normativa primaria di riferimento, per quanto attiene la disciplina generale dei fondi di cui trattasi, è rappresentata dagli articoli 36 e seguenti del menzionato decreto legislativo n. 58 del 1998<sup>109</sup>.

---

investimento collettivo del risparmio (OICR)” quale “l'organismo istituito per la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, il cui patrimonio è raccolto tra una pluralità di investitori mediante l'emissione e l'offerta di quote o azioni, gestito in monte nell'interesse degli investitori e in autonomia dai medesimi nonché investito in strumenti finanziari, crediti, inclusi quelli erogati, a favore di soggetti diversi dai consumatori, a valere sul patrimonio dell'OICR, partecipazioni o altri beni mobili o immobili, in base a una politica di investimento predeterminata”. A termini della lett. k-bis), “l'OICR aperto” è “l'OICR i cui partecipanti hanno il diritto di chiedere il rimborso delle quote o azioni a valere sul patrimonio dello stesso, secondo le modalità e con la frequenza previste dal regolamento, dallo statuto e dalla documentazione d'offerta dell'OICR” mentre la lettera k - ter) definisce “l'OICR chiuso” quale “l'OICR diverso da quello aperto”.

In pratica, nei fondi chiusi, al contrario i fondi aperti, caratterizzati dal diritto dell'investitore di recedere dal fondo con conseguente variabilità del relativo patrimonio in funzione dell'ingresso e dell'uscita degli investitori e delle relative quote di investimento, il patrimonio collettivo è predeterminato ed il rimborso dell'investimento avviene esclusivamente alla scadenza del fondo, prima della quale il disinvestimento con la conseguente liquidabilità delle quote è possibile solo mercé la vendita delle quote stesse sul mercato.

Il modello del fondo chiuso è quello costantemente adottato con riferimento ai fondi di investimento immobiliare, siccome coerente alla tipologia dell'impiego, considerata la sua non agevole liquidabilità evidentemente incompatibile con la necessità di disinvestimenti non adeguatamente programmati quale ricorre, nell'ipotesi di recesso dal fondo, nella disciplina dei fondi aperti, congeniale a tipologie di impieghi che facciano riferimento a valori agevolmente liquidabili e facilmente determinabili, quali sono i titoli quotati in borsa o in altri mercati regolamentati.

I fondi di investimento sono oggetto di disciplina agli artt. 36 e 37 TUF (D.Lgs. 58/1998).

<sup>109</sup> Cfr. inoltre, il regolamento recante norme per la determinazione dei criteri generali cui devono essere uniformati i fondi comuni di investimento, adottato con D.M. 24.05.1999, n. 228, emanato ai sensi dell'art. 37 TUF (il quale prevede che il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con regolamento adottato sentite la Banca d'Italia e la Consob, determina i criteri generali cui devono essere uniformati i fondi comuni di investimento) ed in particolare l'art. 13 (rubricato “fondi immobiliari con apporto pubblico”).

Il suddetto regolamento è stato, più di recente, abrogato e sostituito dal D.M. 05.03.2015, n. 30 recante “Regolamento attuativo dell'articolo 39 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF) concernente la determinazione dei criteri generali cui devono uniformarsi gli Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) italiani”: si cfr., in particolare, l'art. 13 (“fondi immobiliari con apporto pubblico”) che prevede che “il conferimento di immobili ai fondi previsti dall'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, e successive modificazioni e integrazioni, è riservato ai soggetti di cui al medesimo articolo 14-bis secondo le modalità ivi indicate”(primo comma) e che “ferma restando l'applicazione delle disposizioni speciali stabilite dal suddetto articolo 14-bis, in quanto compatibili con le disposizioni del presente regolamento e non penalizzanti rispetto ai FIA con apporto privato, ai fondi ivi previsti si applicano le disposizioni del presente regolamento e degli altri provvedimenti previsti dal TUF con riferimento ai FIA chiusi il cui patrimonio è investito in beni immobili”(secondo comma) nonché l'art. 14 (“FIA italiani riservati”), terzo comma, che prevede che “I FIA immobiliari riservati possono essere commercializzati a enti pubblici, che non hanno le caratteristiche per essere classificati come clienti



Già l'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, aveva disposto, al comma 86, che al fine di attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, il Ministro del tesoro fosse autorizzato a sottoscrivere quote di fondi immobiliari, utilizzando le particolari modalità regolate dal menzionato articolo 14-bis della legge n. 86 del 1994<sup>110</sup>, prevedendo, inoltre, al successivo comma 91<sup>111</sup>, che il Ministro del tesoro potesse promuovere la costituzione di una o più società di gestione dei fondi istituiti con l'apporto dei beni e dei diritti di cui al comma 86, con la facoltà di assumere, direttamente o indirettamente, partecipazioni nel relativo capitale.

L'art. 4 (rubricato “conferimento di beni immobili a fondi comuni di investimento immobiliare”) del D.L. 453/2001 cit. ha autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze a promuovere la costituzione di uno

---

professionali pubblici ai sensi del decreto ministeriale 11 novembre 2011, n. 236, limitatamente al caso in cui la partecipazione di tali soggetti al FIA immobiliare avvenga attraverso il conferimento diretto di beni immobili o di diritti reali immobiliari, ivi compresi i rapporti concessori, per operazioni di valorizzazione del patrimonio pubblico ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111”.

<sup>110</sup> La disposizione, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 4, primo comma 1, L. 23 dicembre 1999, n. 488) prevede che “il Ministro del tesoro, al fine di attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, è autorizzato a sottoscrivere quote di fondi immobiliari istituiti ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, come sostituito dal comma 111, mediante apporto di beni immobili e di diritti reali su immobili appartenenti al patrimonio dello Stato nonché mediante apporti in denaro nella misura stabilita dalla citata legge n. 86 del 1994. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica si avvale a tal fine di uno o più consulenti finanziari o immobiliari, incaricati anche della valutazione dei beni, scelti, anche in deroga alle norme di contabilità di Stato, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere”.

<sup>111</sup> In attuazione dell'art. 14 bis della legge n. 86/1994 e del comma 91 dell'art. 3 della legge 662/96, il Ministero del tesoro, l'INPDAP e il Mediocredito Centrale S.p.A. (all'epoca controllato dallo stesso Ministero) hanno costituito, nel corso del 1998, una società di gestione del risparmio (Fondi Immobiliari Italiani - FIMIT SGR) avente ad oggetto la realizzazione di fondi comuni di investimento immobiliare di tipo chiuso, inclusi quelli ad apporto di beni immobili pubblici, previsti dal legislatore quale strumento per le dismissioni, con contestuale avvio della istituzione del fondo immobiliare ad apporto denominato Fondo ALPHA, con collocamento e negoziazione delle relative quote in Borsa a giugno 2002, cui ha fatto seguito l'istituzione, sempre con il concorso dell'INPDAP di un secondo fondo immobiliare denominato Fondo BETA, al quale sono stati ceduti una cinquantina di immobili locati a ministeri ed enti pubblici.



o più fondi comuni di investimento immobiliare, conferendo o trasferendo beni immobili a uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale recanti la disciplina, altresì, delle procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della società di gestione, per il suo funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo e i criteri di attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote, prevedendo, inoltre, che le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 3 si applichino, per quanto compatibili, ai trasferimenti dei beni immobili ai fondi comuni di investimento di cui al comma 1.

In attuazione della suddetta disposizione, con D.M. 9 giugno 2004, il Ministro dell'economia e delle finanze, *“considerata l'opportunità, anche ai fini della razionalizzazione degli immobili posseduti dallo Stato e dagli enti pubblici, nonché del contenimento delle spese sostenute per la gestione di tali immobili, di procedere alla costituzione di un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso cui apportare, tra l'altro, immobili ad uso diverso da quello residenziale individuati tra quelli di proprietà dello Stato e degli enti pubblici non territoriali, e di prevedere con successivi decreti le modalità per il collocamento sui mercati finanziari delle quote emesse dal fondo a fronte dell'apporto, nonché i criteri per l'attribuzione dei relativi proventi”* ha disposto l'avvio della procedura di costituzione di un fondo di investimento immobiliare.

Il comma 2-bis aggiunto dall'art. 4, D.L. 12 luglio 2004, n. 168 ha



poi previsto che *“gli immobili in uso governativo, conferiti o trasferiti ai sensi del comma 1, sono concessi in locazione all'Agenzia del Demanio, che li assegna ai soggetti che li hanno in uso, per periodi di durata fino a nove anni rinnovabili, secondo i canoni e le altre condizioni fissate dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di parametri di mercato”* e, pertanto, l'adozione della formula del *“sale & rent back”* (vendita con riaffitto).

L'art. 2, comma 4-decies. D.L. 14.03.2005, n. 35 aggiunto dalla relativa legge di conversione (L. 14 maggio 2005, n. 80) ha precisato, con disposizione chiaramente interpretativa, che l'art. 4 del D.L. 351/2001 *“si intende riferito anche ai beni immobili degli enti previdenziali pubblici”*.

In attuazione delle suddette disposizioni è stato istituito il *«FIP - Fondo immobili pubblici - Fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso»*, riservato ad investitori qualificati gestito dalla società di gestione del risparmio Investire Immobiliare SGR S.p.A.<sup>112</sup>, cui sono stati

---

<sup>112</sup> Cfr. il D.M. 15.12.2004 (*“Fondo Immobili pubblici: Decreto Operazione”*), con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha disposto il trasferimento degli immobili individuati con i decreti dirigenziali emanati, ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 351/2001, dall'Agenzia del Demanio al Fondo, *“che ne assume la formale detenzione giuridica e possesso materiale dalla data di pagamento del corrispettivo derivante dal trasferimento degli immobili e di regolamento del collocamento delle quote che saranno emesse dal Fondo a fronte dell'apporto (nel seguito indicato come la «data di efficacia»)”* prevedendo, inoltre che *“a partire dalla data di efficacia, gli immobili individuati nei decreti sono assunti in locazione, ai sensi del comma 2-ter dell'art. 4, dall'Agenzia del Demanio la quale, a tal fine, in persona del suo Direttore, rappresentante legale o sostituto, sottoscrive con il Fondo apposito contratto di locazione”* e che *“provvede, ai sensi del comma 2-ter dell'art. 4, ad assegnare gli immobili ricevuti in locazione ai soggetti che li avevano in uso, sulla base dei canoni e delle altre condizioni indicate nei decreti”*.

Con decreto del 23.12.2004 (*“decreto di apporto”*) sono stati conferiti al Fondo i beni immobili indicati nell'allegato a tale decreto, prevedendo che, a fronte di tale apporto, il Ministero dell'economia e delle finanze ricevesse e sottoscrivesse quote del Fondo e che le stesse venissero offerte ad investitori qualificati nell'ambito di un'operazione di collocamento con le modalità che sarebbero state previste con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Con altri due decreti in pari data (*“I decreto di trasferimento”* e *“II decreto di trasferimento”*) è stato disposto il trasferimento al fondo degli ulteriori beni immobili indicati negli stessi decreti.

Con decreto del 24.12.2004 (*“decreto di chiusura dell'operazione”*), il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto:



conferiti e trasferiti 396 immobili ad uso ufficio, per un valore complessivo pari a 3,3 miliardi di euro, di proprietà, in ragione, rispettivamente, del 70% e del 30% dello Stato e di Enti previdenziali, che hanno percepito la quota del prezzo relativa agli immobili da loro ceduti.<sup>113</sup>

Gli immobili sono stati concessi in locazione dal Fondo all'Agenzia del Demanio per una durata di 9 anni, rinnovabile per altri 9.

Sempre in attuazione delle suddette disposizioni, con D.M. 20 ottobre 2004 del Ministero dell'economia e delle finanze, è stata promossa la costituzione di un ulteriore fondo di investimento immobiliare denominato «Fondo immobiliare patrimonio uno» ai sensi dell'art. 4 (il «Fondo»), gestito da BNL Fondi Immobiliari SGR S.p.a. (la «SGR»), divenuto operativo solo nel dicembre 2005<sup>114</sup>.

---

- che "a titolo di corrispettivo per il conferimento degli Immobili apportati (come definiti nel Decreto di apporto), il Fondo corrisponde al Ministero dell'economia e delle finanze 13.292 quote di classe A (nel seguito indicate come le «Quote di classe A»), per un valore degli Immobili apportati pari ad euro 1.329.200.000, come determinato sulla base della stima effettuata dagli esperti indipendenti nominati dalla società di gestione del Fondo, e congruito ai sensi dell'art. 3, comma 9 del decreto-legge n. 351, da collocarsi presso investitori qualificati, nonché la (unica) quota di classe B del valore unitario di euro 1 (uno) che attribuisce il diritto a partecipare alla distribuzione del plusvalore della gestione ai sensi dell'articolo 32 n.5 e 6 del Regolamento del fondo;

- che "il corrispettivo degli immobili trasferiti (come definiti nei Decreti di trasferimento), determinato sulla base della stima effettuata dagli esperti indipendenti nominati dalla società di gestione del Fondo, è pari ad euro 1.993.567.741", da versarsi all'entrata del bilancio dello Stato e da riassegnarsi agli enti previdenziali, in ragione del valore degli immobili di proprietà degli stessi trasferiti al Fondo per effetto dei Decreti di trasferimento, sui rispettivi conti di tesoreria vincolati di cui all'art. 3, comma 12, del decreto-legge n. 351 per gli ammontari specificati nello stesso decreto;

- che l'Agenzia del Demanio avrebbe corrisposto al Fondo per la locazione degli Immobili apportati e degli immobili trasferiti un canone annuo, determinato sulla base di parametri di mercato, pari ad euro 270.424.402, oltre a rivalutazione, secondo quanto previsto nel contratto di locazione previsto dal Decreto operazione.

<sup>113</sup> Al relativo pagamento il Fondo ha provveduto con la provvista costituita, in parte, con l'emissione di quote, sottoscritte contestualmente alla costituzione del Fondo dalle banche convenzionate (arranger), e, in parte, tramite un finanziamento contratto dal Fondo stesso.

Il Regolamento di gestione del Fondo, deliberato dalla Società di gestione ed approvato dalla Banca d'Italia, prevede che scopo dell'operazione sia la gestione e la vendita, nel corso della vita del Fondo, degli immobili trasferiti e conferiti.

<sup>114</sup> Cfr. i tre DD.MM. 23 dicembre 2005 intitolati, rispettivamente, "decreto operazione" , inteso a



Deve ritenersi che, nell'attuazione delle suddette operazioni, sia stata assolutamente predominante la preoccupazione di "fare cassa" entro il termine dell'esercizio finanziario<sup>115</sup>, ai fini del miglioramento del saldo del conto economico consolidato<sup>116</sup>.

---

"regolare alcuni aspetti afferenti la complessiva operazione di conferimento e trasferimento al Fondo, ivi incluse previsioni concernenti la locazione all'Agenzia del Demanio, e la relativa assegnazione ai soggetti che li hanno in uso, la destinazione prioritaria dei canoni derivanti dal contratto di locazione stesso e degli altri proventi derivanti dallo sfruttamento degli immobili e le dichiarazioni e impegni che il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a rilasciare a favore del Fondo, della SGR e dei concedenti il finanziamento", "decreto di apporto" (adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali), recante conferimento al Fondo dei beni immobili ivi indicati, e "decreto di trasferimento" con il quale sono stati trasferiti al Fondo i beni immobili ivi indicati.

Cfr., inoltre, il D.M. 29.12.2005 (decreto chiusura operazione), che ha previsto:

- che, a fronte del conferimento degli immobili apportati, il Fondo corrisponde al Ministero dell'economia e delle finanze, per conto degli Enti Titolari, n. 2.607 quote di classe A di valore nominale unitario di 100.000 euro ed una Quota di Classe B di valore nominale unitario di 1 euro per un valore complessivo degli immobili apportati pari ad € 260.700.001, da collocarsi presso investitori qualificati nei termini e alle condizioni di cui allo stesso decreto (allegato 1) ed una quota di classe B, assegnata dal Ministero dell'economia e delle finanze in favore dell'Onlus «ANFFAS - Associazione Famiglie di Disabili Intellettivi e Relazionali» (con facoltà del Ministero dell'economia e delle finanze di revocare l'assegnazione e procedere ad una nuova assegnazione in favore di un'istituzione senza scopo di lucro ove l'associazione suddetta avesse a sciogliersi precedentemente al rimborso della Quota di Classe B);  
-che, l'Agenzia del Demanio corrisponde al Fondo, per la locazione degli immobili apportati e parte degli immobili trasferiti di cui all'allegato 3 del decreto stesso (insieme con gli immobili apportati denominati gli «immobili affittati») un canone annuo, determinato sulla base di parametri di mercato, pari ad € 33.877.002, oltre a rivalutazione.

<sup>115</sup> Emblematiche, in tal senso, sono le disposizioni di cui all'art. 6 dei DD.MM. 23.12.2004 (decreto di apporto e decreti I e II di trasferimento relativi al F.I.P.), che prevedono che "fatto salvo quanto previsto nel precedente art. 3, il Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana può revocare il presente decreto ed adottare tutti gli atti e provvedimenti necessari e consequenziali ove entro il 30 dicembre 2004 non siano intervenuti: a) il regolamento del collocamento delle quote emesse del Fondo; e b) il pagamento integrale del corrispettivo previsto per il trasferimento degli immobili trasferiti ai sensi dei decreti di trasferimento" e le disposizioni di cui all'art. 6 dei DD.MM. 23.12.2005 (decreto di apporto e decreto di trasferimento relativi al Fondo patrimonio uno) che analogamente prevedono che "fermo restando quanto previsto al precedente art. 3, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana può revocare il presente decreto ed adottare tutti gli atti e provvedimenti necessari e consequenziali ove, entro il 31 dicembre 2005, non siano intervenuti: a) il regolamento del collocamento delle quote emesse dal Fondo; e b) il pagamento integrale del corrispettivo previsto per il trasferimento degli immobili trasferiti".

<sup>116</sup> Gli incassi derivanti da dismissioni immobiliari (dirette o per il tramite di cartolarizzazioni) "sono registrati sul conto economico della PA come rettifica negativa degli investimenti fissi lordi", la registrazione dei quali "sull'indebitamento netto, si basa di fatto sui pagamenti effettivi, in quanto maggiormente rappresentativi, rispetto all'impegno contabile, dell'aumento dello stock di capitale nel periodo di riferimento" (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria



Lo strumento del fondo comune di investimento immobiliare continua a costituire uno strumento privilegiato dal legislatore per l'attuazione delle politiche di dismissione.

L'art. 33, primo comma, del D.L. 06.07.2011, n. 98 (recante "disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria") ha, infatti, previsto che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (la relativa pubblicazione tiene luogo ad ogni adempimento di legge), sia costituita una società di gestione del risparmio, con capitale sociale interamente detenuto, fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 8-bis<sup>117</sup>, dal Ministero dell'economia e delle finanze, per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento:

- quali "fondi di fondi", al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi o partecipati da regioni, province, comuni anche in forma consorziata o associata ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti (cd. Fondi Territoriali o Target), al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile;
- quali "fondi diretti", al fine investire anche direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni.

A termini del comma 8-bis (aggiunto dall'art. 6, settimo comma, L. 12.11.2011, n. 183) i fondi istituiti dalla società di gestione del risparmio costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze possono acquistare

---

generale dello Stato – Servizio studi, "I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi", 2008, pagg. 59-60).

<sup>117</sup> Il comma 8 – bis prevede che le azioni della società di gestione del risparmio di cui al comma 1 possono essere trasferite, mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a titolo gratuito all'Agenzia del Demanio.



immobili ad uso ufficio di proprietà degli enti territoriali e altri immobili appartenenti al demanio dello Stato, utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni nonché altri immobili di proprietà dei medesimi enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico, qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

I successivi commi 8-ter e 8-quater, aggiunti dall'art. 23-ter, comma 1, lett. g), D.L. 06.07. 2012, n.95 conv. in L. 07.08.2012, n. 135, e succ. modifiche, prevedono che, allo scopo di conseguire la riduzione del debito pubblico, il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la società di gestione del risparmio di cui al comma 1, promuova, con le modalità di cui all'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare (cd. Fondi a gestione diretta INVIMIT), cui, rispettivamente:

- trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, nonché diritti reali immobiliari;
- apportare o conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, nonché diritti reali immobiliari.

In altri termini, il cit. art. 33 D.L. 98/2011 contempla, da un lato, la creazione di un sistema integrato di fondi immobiliari, all'evidente fine di accrescerne l'efficacia quale strumento di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà delle pubbliche amministrazioni e delle società dalle stesse interamente partecipate, dall'altro, per effetto delle



modifiche apportatevi dal D.L. 95/2012, prevede, l'istituzione di fondi diretti immobiliari quale strumento per "fare cassa" e, pertanto, in linea di sostanziale continuità con le previsioni di cui all'art. 4 D.L. 351/2004<sup>118</sup>.

Il secondo comma dell'art. 33 prevede che ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi o partecipati da regioni, provincie, comuni anche in forma consorziata o associata ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e da altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, ai sensi del comma 1 – e cioè ai fondi c.d. territoriali - possono essere apportati a fronte

<sup>118</sup> Il terzo comma dell'art. 33 D.L. 98/2011 ha previsto che "l'investimento nei fondi di cui ai commi 1, 8-ter e 8-quater, è compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 e successive modificazioni, e ai provvedimenti ISVAP nn. 147 e 148 del 1996 e n. 36 del 2011, e successive modificazioni, nei limiti ed alle condizioni ivi contenuti. Il venti per cento del piano di impiego dei fondi disponibili previsto dall'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, per gli enti pubblici, di natura assicurativa o previdenziale, per gli anni 2012, 2013 e 2014 è destinato alla sottoscrizione delle quote dei fondi di cui al comma 1. Il venti per cento del piano di impiego di cui al precedente periodo è destinato, per gli anni 2012, 2013 e 2014, alla sottoscrizione delle quote dei fondi di cui ai successivi commi 8-ter e 8-quater. La Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità di cui all'articolo 3, comma 4-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, può partecipare ai fondi di cui ai commi 1, 8-ter e 8-quater".

Il richiamato art. 65 della L. 30.04.1969, n. 153, dopo aver previsto, al primo comma, che "gli enti pubblici e le persone giuridiche private, comunque denominate, i quali gestiscono forme di previdenza e di assistenza sociale sono tenuti a compilare annualmente il piano di impiego dei fondi disponibili" intendendosi per tali "le somme eccedenti la normale liquidità di gestione" – che, a termini del quarto e quinto comma, devono essere presentati, entro 30 giorni dalla data d'inizio dell'esercizio cui si riferiscono, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che provvede entro i successivi 60 giorni, alla relativa approvazione di concerto con il Ministero dell' economia e delle finanze – dispone, al secondo e terzo comma, che "la percentuale da destinare agli investimenti immobiliari non può superare, comunque, il 40 per cento di tali somme e non può essere inferiore al 20 per cento di esse; le parti restanti possono essere impiegate negli altri modi previsti, per ciascun ente, dalle leggi istitutive, dai regolamenti e dagli statuti" e che "le percentuali possono essere variate in relazione a particolari esigenze di bilancio o alla forma di gestione adottata da ciascun ente con decreto del Ministro per il lavoro e della previdenza sociale emanato di concerto con il Ministro per il tesoro ed il Ministro per il bilancio e la programmazione economica".

L'art. 1, comma 84, della L. 11.12.2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) , come modificato dall'art. 38, terzo comma, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, conv. in L. 21.06.2017, n. 96, ha previsto che "al fine di favorire l'efficiente utilizzo delle risorse previste dal comma 3 dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, le percentuali destinate alla sottoscrizione delle quote dei fondi di cui ai commi 1, 8-ter e 8-quater del citato articolo 33, fermo restando il complessivo limite del 40 per cento, possono essere rimodulate, tenuto conto delle esigenze di



dell'emissione di quote del fondo medesimo, ovvero trasferiti, beni immobili e diritti reali immobiliari, con le procedure dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112<sup>119</sup>, convertito, con modificazioni,

---

finanziamento dei diversi fondi, su proposta della società di gestione del risparmio ivi prevista”.

<sup>119</sup> Il primo e secondo comma dell'art. 58 del D.L. 112/2008, recante disposizioni in materia di ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti locali, prevedono, rispettivamente, nel testo sostituito dall'art. 33-bis, comma 7, D.L. 06.07.2011, n. 98, come modificato dall'art. 27, primo comma, D.L. 06.12.2011, n. 201, conv., con modificazioni, dalla L. 22.12.2011, n. 214, che "per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio " e che "l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica”

Occorre osservare come l'originario secondo comma, quale risultante dalla L.133/2008 di conversione del D.L. 112/2008, prevedeva che "l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente”.

Con sentenza 30.12.2009, n. 340, la Corte Costituzionale rilevato che "ancorché nella ratio dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che, con riferimento al



dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché quelli trasferiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, e cioè i beni trasferiti alle

---

comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch'essa rientrante nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione” e che “ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio” e ritenuto che “la norma in esame, stabilendo l'effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale”, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con esclusione della proposizione iniziale (“L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica”).

Con la stessa sentenza è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, fra l'altro, con riferimento ai successivi ottavo e nono comma che prevedono, rispettivamente che “gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410” e che “ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410” (disposizioni che prevedono, rispettivamente, che, fermi restando i vincoli gravanti sugli immobili, lo Stato e gli altri enti pubblici cedenti siano esonerati dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale nonché dalle dichiarazioni di conformità catastale previste dall'articolo 19, commi 14 e 15, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e che, per la rivendita dei beni immobili ad esse trasferiti, le società di cartolarizzazione siano esonerate dalla garanzia per vizi e per evizione e dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale nonché dalle dichiarazioni di conformità catastale previste dall'articolo 19, commi 14 e 15, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e che la garanzia per vizi e per evizione sia a carico dello Stato ovvero dell'ente pubblico proprietario del bene prima del trasferimento a favore delle società stesse, l'inapplicabilità della sanzione di nullità degli atti comportanti trasferimento di immobili abusivi e la possibilità, ricorrendone i presupposti della loro sanatoria successiva nonché la riduzione degli onorari notarili).

Sempre in materia urbanistica – edilizia deve essere menzionato il comma 9 – bis dell'art. 58 D.L. 112/2008 aggiunto dall'art. 33, comma 6, 98/111, conv. dalla L. 111/2011, che prevede che “in caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale” e cioè attraverso lo strumento dell'accordo di programma”, che “il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale” e che “con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti”.



autonomie locali in attuazione del c.d. “federalismo demaniale”<sup>120</sup>.

<sup>120</sup>Il D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, intitolato “attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio” è stato emanato in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante “delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”).

La citata legge, che, all'art. 2, ha delegato il Governo ad adottare, entro trenta mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica, ha previsto, all'art. 19, che i decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire; b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità; c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni; d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale”.

Occorre osservare come le disposizioni in materia di federalismo demaniale trovino un precedente “ante litteram” nella L. 31.12.1993, n. 579, recante “norme per il trasferimento agli enti locali ed alle regioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato”.

L'art. 2 del D.Lgs. 85/2010 ha disposto, al primo comma, che “lo Stato, previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale, in base a quanto previsto dall'articolo 3” prevedendo, al successivo quarto comma che “l'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti”.

In coerenza con la previsione per cui il vantaggio della collettività territoriale rappresentata può essere anche solo “indiretto”:

- l'art. 2, quinto comma, lett. b) prevede che “i beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in quote indivise, sulla base” fra l'altro, di criteri di semplificazione”, in applicazione del quale “i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133” prevedendosi che “a tal fine, per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa ad un'apposita Conferenza di servizi, che opera ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica” e che “la determinazione finale della Conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento



urbanistico generale e ne fissa i limiti e i vincoli”;

- l’art. 4 (rubricato “status dei beni”) del D.Lgs. cit. dopo aver previsto al primo comma, che “i beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, salvo quanto previsto dall’articolo 111 del codice di procedura civile, entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni” con le eccezioni ivi contemplate, dispone, al successivo terzo comma, che i beni trasferiti in attuazione dello stesso decreto, che “entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni possono essere alienati” ancorché “solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l’adozione delle varianti allo strumento urbanistico, e a seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell’Agenzia del Demanio o dell’Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze”.

L’art. 6 (rubricato “valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare”) del D.Lgs. 85/2010 prevedeva, poi, che, al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, anche in attuazione del criterio di cui all’articolo 2, comma 5, lettera c) – che indica fra i criteri di attribuzione dei beni statali a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni la “capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni - possono, previa loro valorizzazione, attraverso le procedure per l’approvazione delle varianti allo strumento urbanistico di cui all’articolo 2, comma 5, lettera b), essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare istituiti ai sensi dell’articolo 37 D.Lgs. 24.02.1998, n. 58, e successive modificazioni, ovvero dell’articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86” e che “ciascun bene è conferito, dopo la relativa valorizzazione attraverso le procedure per l’approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, per un valore la cui congruità è attestata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell’Agenzia del Demanio o dell’Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze” (primo comma), che la Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità di cui all’articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, può partecipare ai fondi di cui al comma 1” e che “agli apporti di beni immobili ai fondi effettuati ai sensi del presente decreto si applicano, in ogni caso, le agevolazioni di cui ai commi 10 e 11 dell’articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86” ; la suddetta disposizione è stata abrogata dall’art. 33, comma 2, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, di cui è menzione nel testo, che richiama per i conferimenti /trasferimenti immobiliari in fondi comuni di investimento immobiliari chiusi da parte di autonomie locali (c.d. fondi territoriali) la disciplina di cui all’art. 58 D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008.

E’ evidente, come, alla luce delle surrichiamate disposizioni normative, sia ben giustificato il timore manifestato in dottrina che l’attuazione del federalismo demaniale lungi dal costituire una storica occasione per l’assunzione, da parte delle autonomie locali, di dirette responsabilità nella gestione dei beni pubblici ubicati nei rispettivi territori, si risolva in un’occasione per “far cassa” in un momento di particolare penuria di risorse disponibili.

Occorre, peraltro, osservare come opportunamente, all’art. 2, secondo comma, D.Lgs. 85/2010, il legislatore abbia escluso che gli enti locali in stato di dissesto finanziario ai sensi dell’articolo 244 TUEL, possono alienare i beni ad essi attribuiti, fino a quando perdura lo stato di dissesto, prevedendo che gli stessi possono essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale.

Occorre, inoltre, osservare che l’art. 9, quinto comma, D.Lgs. 85/2010, che disciplina la destinazione delle “risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del presente decreto nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti”, prevedendo che le stesse siano acquisite dall’ente territoriale per un ammontare pari al settantacinque per cento delle stesse per essere destinate alla riduzione del debito dell’ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, mentre la residua quota del venticinque per cento sia destinata al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato, rinviando per la definizione delle modalità di applicazione ad un D.P.C.M., dispone che “ciascuna Regione o ente locale può procedere all’alienazione di immobili attribuiti ai sensi del presente decreto legislativo previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell’Agenzia del Demanio o dell’Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze” che “è resa entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta”; disposizione intesa



evidentemente a scongiurare il pericolo che i beni vengano dismessi per corrispettivi inadeguati. Sulla materia dei trasferimenti in attuazione del c.d. federalismo fiscale è intervenuto l'art. 56 – bis (rubricato “semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali”) del D.L. 21.06.2013, n. 69, aggiunto dalla relativa legge di conversione (L. 09.08.2013, n. 98), che, con riferimento ai beni immobili di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), (e cioè alla categoria residuale degli “altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento”) e comma 4 (“beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti ai sensi del comma 1, in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui ai testi normativi ivi elencati e “non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni”) del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, siti nel rispettivo territorio, ha previsto, al primo comma, che siano esclusi dal trasferimento i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità, nonché quelli per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione di beni immobili ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, ha disciplinato, al secondo e terzo comma, modalità e termini della richiesta di attribuzione dei beni da parte degli enti di autonomia territoriale ed il susseguente procedimento di competenza dell'Agazia del Demanio cui, nel caso le amministrazioni non confermino la permanenza delle esigenze istituzionali, compete la verifica in ordine alla possibilità, ostativa del trasferimento, di inserire il bene nei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, commi 222, 222-bis e 222-ter, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, ha indicato, al quarto comma, i criteri per l'attribuzione in ipotesi di domande concorrenti da parte di più livelli di governo territoriale, ha previsto, al quinto comma, che nei provvedimenti di trasferimento dei beni che producono gli effetti di cui al successivo sesto comma, debba essere previsto che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agazia del Demanio l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrino nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione, ha disposto al settimo comma che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento stesso, di cui al comma 1, ha previsto all'ottavo comma, che “al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà fino al permanere delle esigenze medesime”, ha previsto, al decimo comma, che alle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dall'eventuale alienazione degli immobili trasferiti ai sensi dello stesso articolo ovvero dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano conferiti si applicano le disposizioni dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, innanzi richiamato.

All'undicesimo comma, il legislatore aveva previsto che “In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, è altresì destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente. Per la parte non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, resta fermo quanto disposto dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228” che prevede che “in applicazione del secondo periodo del comma 6 dell'articolo 162 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito”.

Per effetto della suddetta disposizione normativa, il legislatore analogamente a quanto previsto dall'art. 9, quinto comma, D.Lgs. 85/2010, con riferimento ai proventi delle dismissioni dei beni trasferiti in



Il legislatore ha previsto che “tali apporti o trasferimenti devono avvenire sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, previo esperimento di procedure di selezione della Società di gestione del risparmio tramite procedure di evidenza pubblica”, che “possono presentare proposte di valorizzazione anche soggetti privati secondo le modalità di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163”<sup>121</sup>, che “nel caso dei beni individuati sulla base di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, la domanda prevista dal comma 4, dell'articolo 3 del citato decreto legislativo può essere motivata dal trasferimento dei predetti beni ai fondi di cui al presente comma” e che “i soggetti indicati all'articolo 4, comma 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410” – e cioè lo Stato, l'Amministrazione

---

applicazione della disciplina del c.d. federalismo demaniale, ha previsto che una quota delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali fosse destinato al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Con sentenza 09.06 – 24.07.2015, n. 189, la Corte Costituzionale, ritenuto che la norma determina un'indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottragga ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere, con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione di cui all'art. 56-bis, comma 11, del D.L. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della L. n. 98 del 2013, che peraltro, nelle more fra la deliberazione ed il deposito della pronuncia del giudice delle leggi, era stata modificata dal D.L. 19.06.2015, n. 78 con l'inserimento, dopo il primo periodo, della previsione per cui “Per i comuni la predetta quota del 10 per cento è destinata prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e per la restante quota secondo quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.”, quindi modificata, in sede di conversione del suddetto D.L., con L. 06.08.2015, n. 125, con la sostituzione del riferimento ai “comuni” con il più comprensivo riferimento agli “enti territoriali”.

<sup>121</sup> Come è noto il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (“Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”) è stato abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. e), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il “codice dei contratti pubblici”, alle disposizioni del quale occorre far riferimento.

La prevista possibilità di proposte di valorizzazione da parte di soggetti privati può costituire utile strumento per l'instaurarsi di relazioni di partenariato pubblico privato (PPP), suscettibili di mobilitare, nell'interesse pubblico, capitali privati.



autonoma dei Monopoli di Stato e gli enti pubblici non territoriali - “possono apportare beni ai suddetti fondi”.

Sicché evidentemente, il legislatore muove, da un lato, dal riconoscimento di un ruolo propositivo e propulsivo da parte delle autonomie territoriali, dall'altro, dalla previsione per cui gli apporti ai fondi territoriali devono basarsi su progetti di utilizzo o di valorizzazione.

Come viepiù palesato dal rilievo che il quarto comma dello stesso articolo prevede che “la destinazione funzionale dei beni oggetto di conferimento o trasferimento ai fondi di cui ai commi 2, 8-ter e 8-quater può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale”, che deve concludersi “entro il termine perentorio di 180 giorni dalla data della delibera con cui viene promossa la costituzione dei fondi” e che “con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti”, disponendo, inoltre, che l'apporto o il trasferimento ai fondi di cui ai commi 2, 8-ter e 8-quater sia “sospensivamente condizionato al completamento delle procedure amministrative di valorizzazione e di regolarizzazione” e che “fino a quando la valorizzazione dei beni trasferiti al fondo non sia completata, secondo le valutazioni effettuate dalla relativa società di gestione del risparmio, i soggetti apportanti non possono alienare la maggioranza delle quote del fondo”<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> La disposizione prevede, inoltre, che a seguito dell'apporto ai fondi di cui al comma 8-ter da parte degli Enti territoriali è riconosciuto, in favore di questi ultimi, un ammontare pari almeno al 70 per cento del valore di apporto dei beni in quote del fondo e che, compatibilmente con la pianificazione economico-finanziaria dei fondi gestiti dalla società di gestione del risparmio di cui al comma 1, la restante parte del



In attuazione dell'art. 33, primo comma, D.L. 06.07.2011, n. 98, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 marzo 2013, è stata costituita la società denominata «Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio Società per Azioni» e, in forma abbreviata, INVIMIT SGR S.p.A., partecipata totalitariamente dallo Stato, assoggettata, con D.P.C.M. 07.01.2014, al controllo della Corte dei conti ex art. 12 L. 259/1958.

L'art. 8, secondo comma, lett. c) del D.L. 06.07.2012, n. 95 ha poi previsto che l'INPS, dovesse provvedere “al conferimento al fondo di investimento immobiliare ad apporto del proprio patrimonio immobiliare da reddito, con l'obiettivo di perseguire una maggiore efficacia operativa ed una maggiore efficienza economica e pervenire alla completa dismissione del patrimonio nel rispetto dei vincoli di legge ad esso applicabili”<sup>123</sup>.

---

valore è corrisposta in denaro.

<sup>123</sup> In proposito, occorre osservare che l'art. 8, quindicesimo comma, del D.L. 31.05.2010, n. 78, convertito con modificazioni nella L.30.07.2010, n. 122 ha previsto che le operazioni di acquisto e vendita di immobili da parte degli Enti pubblici e privati (e cioè le casse di cui ai D.Lgs. 509/1994 e 103/1996) che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, nonché le operazioni di utilizzo, da parte degli stessi enti, delle somme rivenienti dall'alienazione degli immobili o delle quote di fondi immobiliari, siano subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

In precedenza l'art. 11 (rubricato “nuovi investimenti”) del D.Lgs. 16.02.1996, n. 104, recante “attuazione della delega conferita dall'art. 3, comma 27, della L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e di investimenti degli stessi in campo immobiliare”, aveva previsto che “in relazione all'impiego di fondi disponibili in attuazione delle disposizioni vigenti, gli investimenti nel settore immobiliare, fatti salvi i piani di investimento in atto e gli acquisti di immobili adibiti a uso strumentale, vengono realizzati dagli enti, sentito il parere dell'Osservatorio di cui all'art. 10 anche in merito alle prospettive di rendimento, esclusivamente in via indiretta, in particolare tramite la sottoscrizione di quote di fondi immobiliari e partecipazioni minoritarie in società immobiliari, nel rispetto delle disposizioni previste da specifiche norme in materia di impiego di parte dei fondi disponibili per finalità di pubblico interesse”(primo comma) e che “gli enti possono destinare una percentuale non superiore al 15 per cento dei fondi disponibili all'acquisto di immobili, tramite le società di intermediazione di cui all'articolo 7, da destinare a finalità di pubblico interesse con particolare riguardo ai settori sanitario, dell'istruzione e della ricerca, previa verifica da parte



dell'Osservatorio di cui all'articolo 10, della redditività prevedibile e comunque assicurando una equilibrata distribuzione degli investimenti nel territorio nazionale (quarto comma).

L'art. 2, comma 488, della L. 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha, poi, previsto che, "a decorrere dall'anno 2008, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, gli enti previdenziali pubblici possono effettuare investimenti immobiliari, esclusivamente in forma indiretta e nel limite del 7 per cento dei fondi disponibili".

Con D.M. 10.11.2010 (recante la "disciplina delle operazioni di acquisto e vendita di immobili, nonché delle operazioni di utilizzo delle somme rivenienti dall'alienazione degli immobili o delle quote di fondi immobiliari da parte degli enti previdenziali pubblici e privati"), il Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali ha disciplinato le modalità di attuazione del citato art. 8, quindicesimo comma, del D.L. 31.05.2010, n. 78 prevedendo che gli enti comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Segretariato generale e Direzione generale per le politiche previdenziali, entro il 30 novembre di ogni anno, un piano triennale di investimento che evidenzia, per ciascun anno, l'ammontare delle operazioni di acquisto - distinte tra investimenti diretti ed investimenti indiretti, con separata indicazione delle operazioni di utilizzo delle disponibilità liquide provenienti dalla vendita di immobili o da quote di fondi immobiliari - e di vendita degli immobili, di cessione delle quote di fondi immobiliari, nonché delle operazioni di utilizzo delle disponibilità liquide provenienti dalla vendita di immobili o da cessione di quote di fondi immobiliari nonché, entro il 30 giugno di ciascun anno, eventuali aggiornamenti del piano.

L'efficacia dei singoli piani - che, ai fini del coordinamento dell'accesso ai mercati finanziari, devono indicare i tempi nei quali le operazioni di cassa in esso esposte si realizzeranno - è subordinata alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, da effettuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di cui all'art. 8, comma 15, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, da adottarsi entro trenta giorni dalla presentazione dei piani, salvo per le operazioni di cui all'allegato A che, non avendo impatto sui saldi strutturali di finanza pubblica, potranno essere poste in essere trascorsi trenta giorni dalla comunicazione senza che i Ministeri vigilanti abbiano formulato osservazioni.

Occorre osservare che l'allegato A al suddetto D.M. contempla nel novero delle "operazioni che non hanno impatto sui saldi strutturali di finanza pubblica", la "sottoscrizione di quote di fondi immobiliari o costituzione di fondi immobiliari di natura privata utilizzando somme rivenienti dalla vendita di immobili o dalle quote di fondi immobiliari costituiti anche mediante apporto di immobili, in quanto trattasi di vendite immobiliari indirette".

In ordine all'applicazione di diverse disposizioni dell'art.8 del D.L. 78/2010, ivi compreso il quindicesimo comma, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato, in data 10.02.2011, una direttiva, con la quale, con specifico riferimento ai soli Enti pubblici che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, al fine di attuare la massima trasparenza sui processi di gestione delle quote di fondi immobiliari degli Enti pubblici vigilati e per una maggiore tutela degli interessi pubblici sottostanti, si è disposto che qualsiasi decisione di modifica relativa alle quote di partecipazione - da improntarsi ai principi di efficacia, prudenza e trasparenza nonché al contenimento dei costi - debba (al pari delle modifiche relative alla partecipazione in SGR) essere basata su di un'analisi di asset allocation e sottoposta preventivamente al parere dei rispettivi Collegi sindacali, e che le suddette valutazioni e decisioni siano comunicate ai Ministeri vigilanti e che, in considerazione della finalità pubblica degli Enti e degli investimenti da essi promossi, tutte le operazioni di modifica del patrimonio dei fondi e i relativi atti propedeutici (regolamenti di gestione, relazioni sulle stime, etc.) debbano rispettare i principi sulla total disclosure, e, con riferimento alla generalità degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, al fine di consentire la valutazione degli impatti sui saldi strutturali di finanza dei piani di investimento, si è disposto gli stessi debbano scaturire da modelli di gestione degli investimenti e del patrimonio integrati con la struttura del passivo, ovvero preordinati alla definizione, in via sistematica, delle linee guida strategiche per la gestione e la minimizzazione del rischio



Con D.M. del 5 febbraio 2014, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ritenuta "l'opportunità di procedere alla costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare di tipo chiuso cui conferire o trasferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali nonché diritti reali immobiliari e in esecuzione dell'obbligo previsto dall'art. 8, comma 2, lettera c) del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, (di conferire o trasferire beni costituenti l'intero patrimonio da reddito di proprietà del predetto Istituto, quale ente pubblico previdenziale rientrante nel novero di soggetti di cui al comma 2 dell'art. 33 per come richiamato dal comma 8-ter del medesimo articolo" ha disposto l'avvio della procedura di costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare "cui conferire o trasferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali e diritti reali immobiliari, nonché conferire o trasferire anche l'intero patrimonio immobiliare da reddito dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale" rimettendo la definizione delle "modalità di costituzione e di partecipazione, le caratteristiche dei fondi, riguardanti il patrimonio immobiliare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale", delle "modalità di sottoscrizione delle quote da effettuarsi nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, le caratteristiche delle

---

di liquidità e di patrimonio, affinché consti che tali piani siano parte di una strategia finalizzata a contribuire alla copertura delle prestazioni previdenziali ed assistenziali dovute, ovvero, per le Casse privatizzate, all'equilibrio di bilancio richiamato dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 e, pertanto, al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, evidenziando, all'uopo, a necessità, ai fini della redazione dei piani, di un'analisi integrata delle poste dell'attivo e del passivo, che comprenda una valutazione delle opportunità di investimento, tenuto conto del profilo di rischio del patrimonio e del differenziale tra prestazioni e contributi che nell'arco temporale di riferimento potrebbero generarsi in base alle proiezioni contenute nel bilancio tecnico, nonché la necessità di "tenere conto della quota di patrimonio già investita in immobili/quote di fondi immobiliari considerando anche le finalità di carattere sociale in grado di assicurare un ritorno che consenta di non ridurre il valore reale del patrimonio dell'Ente".



quote emesse a fronte dei conferimenti ovvero dei trasferimenti e le procedure di collocamento di tali quote” a successivo accordo tra l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e INVIMIT SGR S.p.A..

In proposito, occorre osservare come, a seguito della soppressione dapprima dell'INPDAl, per effetto dell'art. 42, primo comma, L. 289/2002, quindi dell'IPOST, per effetto dell'art. 7, secondo comma, D.L. 31.05.2010, n. 78 conv. L. 30.07.2010, n. 122, ed infine dell'INPDAP e dell'ENPALS, per effetto dell'art. 21, primo comma, D.L. 06.12.2011, n. 201 conv. in L. 22.12.2011 n. 214, con la successione nei relativi rapporti attivi e passivi dell'INPS, il suddetto Istituto previdenziale è divenuto titolare dei relativi patrimoni, costituito in larga misura da immobili residenziali “a reddito”.

Ed è evidente come la previsione dell'apporto del patrimonio dell'INPS al fondo di investimento immobiliare frustrasse l'aspettativa, se non giuridica, quanto meno di fatto, degli inquilini all'accesso alla proprietà delle case condotte in locazione.

Il quarto comma lett. c) dell'art. 20 (rubricato “misure per il rilancio del settore immobiliare) del D.L. 12.09.2014, n. 133 conv. in L. 11.11.2014, n. 164, nell'apportarvi modifiche, ha aggiunto, nel testo dell'art. 3 del D.L. 25.09.2001, n. 351, il comma 20-bis del seguente tenore: “Agli immobili del patrimonio abitativo dell'Istituto nazionale della previdenza sociale oggetto di conferimenti o trasferimenti a uno o più fondi comuni di investimento immobiliare di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 19 marzo 2014, continuano ad applicarsi le disposizioni dei commi da 3 a



20 del presente articolo. Al fine di accelerare il processo di dismissione del patrimonio suddetto ai conduttori, il termine previsto dal comma 1 dell'articolo 7-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, è prorogato al 31 dicembre 2013”.

La suddetta previsione normativa non sembra, peraltro, risolvere l'antinomia fra l'art. 4 del D.L. 351/2001, richiamato dall'art. 33, settimo comma, D.L. 98/2011, che prevede quale oggetto di conferimento o trasferimento ai fondi di investimento immobiliare i “beni immobili a uso diverso da quello residenziale” e la disposizione di cui al cit. art. 8, secondo comma, lett. c) del D.L. 06.07.2012, n. 95 che prevedeva che l'INPS dovesse indistintamente conferire al fondo di investimento immobiliare il proprio (intero) patrimonio immobiliare da reddito, ivi compresi, quindi, gli immobili ad uso abitazione.

Il legislatore è, pertanto, intervenuto nuovamente in materia : il secondo comma dell'art. 38 (rubricato “Disposizioni in materia di enti previdenziali e di gestione degli immobili pubblici”) del D.L. 24.04.2017, n. 50, convertito in L. 21.06.2017, n. 96, ha sostituito l'art. 8, comma 2, lett. c) del D.L. 95/2012 che, nel testo novellato, prevede ora che l'INPS dovrà provvedere: " alla completa dismissione del proprio patrimonio immobiliare da reddito, nel rispetto dei vincoli di legge ad esso applicabili, ivi compresi quelli derivanti dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, anche attraverso il conferimento di parte del patrimonio a fondi di investimento immobiliare costituiti dalla società di gestione del risparmio



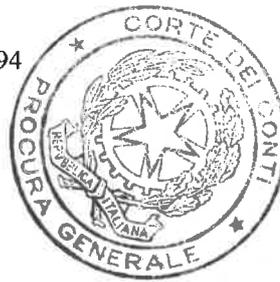
di cui all'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con l'obiettivo di perseguire una maggiore efficacia operativa ed una maggiore efficienza economica", con la precisazione che "l'INPS provvede all'attuazione di quanto disposto dal presente comma nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

### *2.3. La disciplina degli "strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici"*

L'art. 27 (rubricato "dismissioni immobili"), primo comma, del D.L. 06.12.2011, n. 201 conv. in L. 214/2011 ha aggiunto nel testo del D.L. 06.07.2011, n. 98 conv. in L. 15.07.2011, l'art. 33-bis, rubricato "strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici".

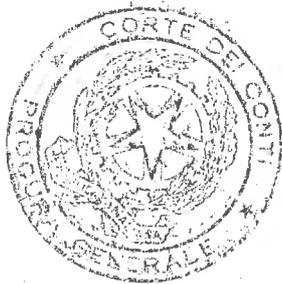
La disciplina degli "strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici":

- a) conferisce al Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio il compito di promuovere:
- "iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o fondi immobiliari" per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali;
  - l'avvio della verifica di fattibilità delle iniziative, preceduto dalle attività di cui al comma 4 dell'art. 3-ter del decreto-legge 25 settembre 2001, n.



351 convertito, con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 (che, come si verrà esponendo, prevede che il Ministero dell'economia e finanze - Agenzia del Demanio e le strutture tecniche della Regione e degli enti locali interessati possono individuare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le azioni, gli strumenti, le risorse, con particolare riguardo a quelle potenzialmente derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, che saranno oggetto di sviluppo nell'ambito dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, eventualmente costituendo una struttura unica di attuazione del programma);

- la conferenza dei servizi di cui all'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, procedendo alla relativa convocazione, qualora nello studio di fattibilità siano compresi immobili soggetti a vincoli di tutela, per l'acquisizione di pareri e nulla-osta preventivi ovvero orientativi da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela;
- b) prevede che, qualora le iniziative di cui al presente articolo prevedano forme societarie” alle stesse, soggette al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria, con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto”, con il compito di individuare, “attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti” e con facoltà di avvalersi, per lo svolgimento delle attività relative all'attuazione del presente articolo” di



soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici, il tutto nel limite delle risorse finanziarie disponibili;

- c) prevede che i rapporti tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio e i soggetti partecipanti sono disciplinati dalla legge, e da un atto contenente a pena di nullità i diritti e i doveri delle parti, anche per gli aspetti patrimoniali e che deve contenere, inoltre, la definizione delle modalità e dei criteri di eventuale annullamento dell'iniziativa, prevedendo l'attribuzione delle spese sostenute, in quota proporzionale, tra i soggetti partecipanti;
- d) dispone che “il trasferimento alle società o l'inclusione nelle iniziative concordate ai sensi del presente articolo non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti e che per quanto concerne i diritti reali si applicano le leggi generali e speciali vigenti.

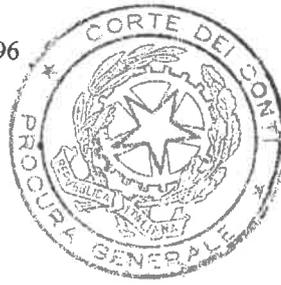
#### *2.4. I programmi di valorizzazione territoriale*

L'art. 27 (rubricato “dismissioni immobili”), secondo comma, del D.L. 06.12.2011, n. 201 ha quindi inserito nel testo del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, l'articolo 3-ter (rubricato “Processo di valorizzazione degli immobili pubblici”).

La disciplina del processo di valorizzazione degli immobili pubblici è incentrata sulla previsione dei «programmi unitari di valorizzazione territoriale» (PUVAT)<sup>124</sup> per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione

---

<sup>124</sup> Occorre osservare come già il comma 15 dell'art. 3 del D.L. 351/2001 avesse previsto che “ai fini della valorizzazione dei beni il Ministero dell'economia e delle finanze convoca una o più conferenze di servizi



o promuove accordi di programma per sottoporre all'approvazione iniziative per la valorizzazione degli immobili individuati ai sensi dell'articolo 1. Con i decreti di cui al comma 1 sono stabiliti i criteri per l'assegnazione agli enti territoriali interessati dal procedimento di una quota, non inferiore al 5 per cento e non superiore al 15 per cento, del ricavato attribuibile alla rivendita degli immobili valorizzati" (disposizione che, a termini dell'art. 1, comma 431, della L. 30.12.2018, n. 145 Legge di bilancio 2019 "si interpreta nel senso che, oltre a quanto consentito dai provvedimenti adottati all'esito delle conferenze di servizi e dagli accordi di programma di cui al predetto comma 15, per gli immobili oggetto di tali provvedimenti sono ammissibili anche le destinazioni d'uso e gli interventi edilizi consentiti, per le zone territoriali omogenee all'interno delle quali ricadono tali immobili, dagli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti. Gli interventi edilizi di cui al predetto articolo 3 sono assentibili in via diretta. Sono fatte comunque salve le intese nel frattempo intervenute tra l'Amministrazione finanziaria e gli enti territoriali in ordine al riconoscimento, a fronte della valorizzazione conseguente al cambio di destinazione d'uso, di quote del ricavato attribuito alla rivendita degli immobili stessi, ai sensi dell'articolo 3, comma 15, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410").

A termini del successivo comma 15-bis, aggiunto dal comma 262 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296 "per la valorizzazione di cui al comma 15, l'Agenzia del Demanio può individuare, d'intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili pubblici per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale. Per il finanziamento degli studi di fattibilità dei programmi facenti capo ai **programmi unitari di valorizzazione** dei beni demaniali per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali si provvede a valere sul capitolo relativo alle somme da attribuire all'Agenzia del Demanio per l'acquisto dei beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale, nonché per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità organizzata. È elemento prioritario di individuazione, nell'ambito dei predetti programmi unitari, la suscettività di valorizzazione dei beni immobili pubblici mediante concessione d'uso o locazione, nonché l'allocatione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno alle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità".

L'art. 1, commi 313 e segg. della L. 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008) ha poi previsto che "al fine di attivare significativi processi di sviluppo locale attraverso il recupero e il riuso di beni immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, tramite l'Agenzia del Demanio, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, d'intesa con gli enti territoriali interessati, e nel rispetto dei piani urbanistici comunali, individua ambiti di interesse nazionale nei quali sono presenti beni immobili di proprietà dello Stato e di altri soggetti pubblici per promuovere, in ciascun ambito, un **programma unitario di valorizzazione** di cui all'articolo 3, comma 15-bis, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410", che "il complesso dei programmi di valorizzazione costituisce il Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali" (comma 313), che è proposto di concerto dai suddetti Ministri ed è approvato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, anche in applicazione delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e nel quale, oltre all'individuazione degli ambiti di intervento, sono determinati gli obiettivi di azione, le categorie tematiche, sociali, economiche e territoriali di interesse, i criteri, i tempi e le modalità di attuazione dei programmi unitari di intervento, nonché ogni altro elemento significativo per la formazione dei suddetti programmi e sulla base delle relative indicazioni, la regione e gli enti territoriali e locali interessati, d'intesa con i dicasteri interessati, promuovono la formazione dei programmi unitari di valorizzazione, individuando gli interventi, le modalità di attuazione, le categorie di destinazioni d'uso compatibili, l'entità e la modalità di attribuzione agli enti territoriali di quota parte del plusvalore da realizzare, nonché ogni altro elemento significativo per l'attuazione di quanto previsto nei programmi medesimi, alla definizione dei cui contenuti, finalità, condizioni e limiti concorrono le amministrazioni



degli immobili di proprietà delle amministrazioni, e che sono finalizzati ad avviare, attuare e concludere, in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo sostenibile locale, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare.

La formazione dei suddetti programmi è promossa, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, “al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese”, dal Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i comuni interessati, ovvero, “nel caso in cui tali programmi unitari di valorizzazione territoriale non coinvolgano più Enti territoriali, il potere d'impulso può essere assunto dall'Organo di governo di detti Enti” (scilicet: del solo ente coinvolto) ovvero, ancora, qualora riferiti ad immobili di proprietà dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali

---

centrali e territoriali interessate, nonché tutti i soggetti competenti, anche utilizzando la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con particolare riguardo all'identificazione delle modalità di intervento per gli immobili soggetti a tutela ambientale, paesaggistica, architettonica, archeologica e storico-culturale, e ricompresi in aree demaniali, e che è, quindi, approvato con decreto del presidente della regione o della provincia interessata, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per i beni e le attività culturali - cui fa seguito, nei successivi novanta giorni, la ratifica del programma da parte consigli comunali - e che produce gli effetti previsti dall'articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dalle relative leggi regionali, nonché, ove necessario, la relativa dichiarazione di pubblica utilità per le opere pubbliche o di interesse generale in esso comprese.



dello Stato, dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio, ai sensi dell'art. 3, comma 15.

Comunque, “nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché di leale collaborazione tra le istituzioni, lo Stato partecipa ai programmi di cui al comma 2” – e cioè ai programmi unitari di valorizzazione territoriale - coinvolgendo, a tal fine, tutte le Amministrazioni statali competenti, con particolare riguardo alle tutele differenziate ove presenti negli immobili coinvolti nei predetti programmi, per consentire la conclusione dei processi di valorizzazione stessi.

Deve ritenersi che la suddetta partecipazione prescindenda dalla circostanza che il programma sia riferito anche ad immobili di proprietà dello Stato, nel qual caso allo Stato spetta il più penetrante potere di impulso.

I «programmi unitari di valorizzazione territoriale», per l'attuazione dei quali può essere costituita una “struttura unica”, dovrebbero costituire, unitamente ad intese e accordi procedimentali ed all'istituzione di sedi stabili di concertazione, strumento operativo per l'attuazione dei principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione, cui, a termini dell'enunciato di cui al primo comma dell'art. 3 ter si deve ispirare l'attività delle amministrazioni in subiecta materia, al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

A tale specifico proposito, si prevede che qualora per dare attuazione ai programmi di valorizzazione si rendesse necessario riconfigurare gli



strumenti territoriali e urbanistici, il Presidente della Giunta regionale, ovvero l'Organo di governo preposto, promuova la sottoscrizione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché “in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione di detti strumenti di pianificazione nell’ambito del quale si esprimono, altresì, gli organi periferici dello Stato, preposti alla valutazione delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale (la legge prevede, in proposito, che in difetto, i Ministri competenti avochino a sè le relative determinazione e/o prescrizioni) e che deve concludersi entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data della sua promozione, con la previsione, in difetto dell’attivazione di interventi sostitutivi ex art. 34, settimo comma, D.Lgs. 267/2000 (si prevede, a tal fine, che le Regioni possono disciplinare eventuali ulteriori modalità di conclusione del predetto accordo di programma, anche ai fini della celere approvazione della variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e dei relativi effetti, della riduzione dei termini e delle semplificazioni procedurali che i soggetti partecipanti si impegnano ad attuare, al fine di accelerare le procedure, le modalità di superamento delle criticità, anche tramite l'adozione di forme di esercizio dei poteri sostitutivi previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché ogni altra modalità di definizione del procedimento utile a garantire il rispetto del termine di 120 giorni anzidetto).

Nell’ambito dei suddetti accordi, evidentemente al fine di



incentivarne la positiva e sollecita conclusione, può essere attribuita agli enti locali interessati dal procedimento una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato da corrispondersi a richiesta dell'ente locale interessato, in tutto o in parte, anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione.

È previsto, inoltre, che per le finalità di cui al presente articolo, è possibile avvalersi di quanto previsto negli articoli 33 e 33-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e delle procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che, per il finanziamento degli studi di fattibilità e delle azioni di supporto dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, l'Agenzia del Demanio, anche in cofinanziamento con la Regione, le Province e i Comuni, possa provvedere a valere sui propri utili di gestione ovvero sul capitolo relativo alle somme da attribuire all'Agenzia del Demanio per l'acquisto dei beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale, nonché per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

Sicché il legislatore ha inteso assegnare all'Agenzia del Demanio, anche in considerazione delle sue specifiche competenze tecniche in materia di gestione del patrimonio immobiliare, un ruolo lato sensu di "facilitatore" della concertazione istituzionale fra i soggetti pubblici



interessati nell'ambito di un processo condiviso di progettazione e realizzazione delle azioni necessarie alla valorizzazione dei rispettivi cespiti.

È evidente, peraltro, come nella disciplina innanzi esaminata la “valorizzazione” sia pressoché esclusivamente orientata in funzione dell'accrescimento del “valore di scambio” del bene e, pertanto, nell'ottica del migliore e più agevole realizzo, mediante dismissione, degli attivi pubblici.

#### 2.5. *Le concessioni di valorizzazione*

Alla finalità di conseguire la riqualificazione e riconversione dei cespiti, mediante interventi di recupero, restauro e ristrutturazione da eseguirsi a cura e spese del privato concessionario consentendo, nel contempo, all'Amministrazione di trarre un reddito risponde, invece, l'istituto della concessione/locazione di valorizzazione.

Istituto che si presenta congeniale avuto riguardo ai beni immobili non suscettibili di dismissione in ragione dei vincoli cui sono sottoposti, con riferimento ai quali la concessione di valorizzazione risulta un valido strumento per accrescerne il valore tramite il coinvolgimento attivo di investitori e gestori privati ed assicurarne la redditività<sup>125</sup>.

<sup>125</sup> Occorre osservare che i commi 10-bis, 10 ter e 10 quater dell'art.19 (rubricato “Beni immobili statali”) della L.23.12.1998, n. 448 aggiunti dall'art. 1, primo comma, lett. n), della L. 02.04.2001, n. 136 hanno, rispettivamente, previsto che “i beni immobili per i quali non sussiste possibilità di utilizzazione nei modi previsti dai commi da 01 a 10 possono essere assegnati in concessione, anche gratuitamente, o in locazione, anche a canone ridotto, secondo quanto stabilito con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle finanze, nel rispetto dei seguenti principi: a) autorizzazione della concessione o della locazione ai soggetti interessati da parte del Ministro delle finanze; b) utilizzazione dei beni ai fini di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale; c) individuazione della tipologia dei beni per i quali è necessaria l'autorizzazione; d) revoca della concessione o risoluzione del contratto di locazione in caso di violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione”, che “a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 10-bis sono abrogate le norme, anche di legge, incompatibili” e che “le disposizioni del presente articolo non si applicano agli immobili di cui all'articolo 3, commi da 99 a 105, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come modificato e integrato dall'articolo 4, commi



L'art. 3-bis (rubricato “valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione”) del D.L. 25.09.2001, n. 351 aggiunto dall'art. 1, comma 259, L. 27 dicembre 2006, n. 296, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 3, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 e dall'art. 1, comma 308, L. 24 dicembre 2012, n. 228, prevede<sup>126</sup> che “i beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai

---

da 3 a 7, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, inclusi negli elenchi predisposti dal Ministero delle finanze e oggetto di specifici programmi di dismissione”.

E' evidente come, al contrario della concessione di cui all'art. 19, sesto comma, L. 448/1998 di cui è menzione alla nota successiva ed alla concessione di cui all'art. 3 bis D.L. 351/2001 di cui al testo, le concessioni/locazioni contemplate all'art.19, comma 10-bis, della L. 448/1998 non abbiano la specifica funzione di valorizzazione del bene, sebbene tale funzione possa essere accessoriamente contemplata nella concessione.

Cfr., in proposito, il D.P.R. 13.09.2005, n. 296, recante “regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato”, che ha disciplinato il procedimento per l'affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto, dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del Demanio, destinati ad uso diverso da quello abitativo, che non siano idonei ovvero non siano suscettibili di uso governativo, concreto ed attuale e che non siano inseriti nei programmi di dismissione e di valorizzazione di cui è menzione all'art. 2 D.P.R. cit. ed in particolare, l'art. 3, quarto comma, che nel disciplinare la durata delle concessioni a canone ordinario prevede che la stessa, stabilita in anni sei, possa essere convenuta in un termine superiore ai sei anni, e comunque non eccedente i diciannove, “quando il concessionario o il locatario si obbliga ad eseguire consistenti opere di ripristino, restauro o ristrutturazione in tempi prestabiliti, pena la revoca della concessione o la risoluzione del contratto di locazione” ( analoga previsione è contenuta all'art. 14, secondo comma, per le concessioni o locazioni gratuite o a canone agevolato, salva l'elevazione a 50 anni nella ricorrenza delle stesse condizioni, per le concessioni in favore di regioni ed enti locali, a termini del terzo comma dell'art. 14 aggiunto dall'art. 1, comma 261, L. 27 dicembre 2006, n. 296), nonché l'art.12, terzo comma, lett. d) che, nel novero dei criteri per la determinazione del canone agevolato ha previsto che si tenga conto “delle particolari iniziative progettuali di promozione dell'immobile, ove il concessionario intervenga con finanziamenti propri”.

<sup>126</sup> Occorre osservare come già il sesto comma dell'art. 19 (rubricato “Beni immobili statali”) della L.23.12.1998, n. 448 avesse previsto che “possono essere affidati in concessione o con contratto a privati o ad amministrazioni pubbliche, che promuovono e si obbligano ad attuare il relativo progetto, l'adattamento, la ristrutturazione o la ricostruzione di beni immobili non più utilizzati dall'amministrazione statale e dagli enti locali, per la loro proficua utilizzazione da parte degli stessi soggetti e con corresponsione, per il tempo di godimento dei beni, di un prezzo all'amministrazione statale ed agli enti locali fissato tenendo conto dell'impegno finanziario derivante dall'esecuzione del progetto e del valore di mercato del bene. La revoca della concessione o la risoluzione del contratto possono essere disposte, in accordo con il terzo finanziatore, in caso di mancata ottemperanza, da parte del concessionario o del contraente privato, delle obbligazioni assunte con il terzo finanziatore”.

Occorre, peraltro, rilevare come la suddetta disposizione normativa abbia riguardo agli immobili “non più utilizzati dall'amministrazione statale e dagli enti locali”, mentre, ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. 351/2001, sono suscettibili di costituire oggetto di concessione di valorizzazione tutti i beni comunque oggetto di ricognizione a termini del precedente art. 1 e, quindi, anche i beni oggetto di attuale utilizzo da parte dell'Amministrazione, che, ad esempio, valutato lo stato dell'immobile (si pensi ad immobili fatiscenti o che, comunque, richiedono improcrastinabili ingenti esborsi per il loro adeguamento) potrebbe ritenere opportuno sacrificarne il diretto godimento per la durata della concessione, nella prospettiva, da un lato, di percepire un canone (con il quale potrebbe fare fronte, in tutto o in parte, agli oneri di nuova sistemazione degli uffici già



sensi dell'articolo 1 possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni” (primo comma), che “il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio può convocare una o più conferenze di servizi o promuovere accordi di programma per sottoporre all'approvazione iniziative per la valorizzazione degli immobili di cui al presente articolo” (secondo comma), che “ai Comuni interessati dal procedimento di cui al comma 2 è rimessa, per l'intera durata della concessione o della locazione, un'aliquota pari al 10%del relativo canone” e “qualora espressamente previsto dal bando di gara, ai Comuni è, altresì, riconosciuta una somma non inferiore al 50%e non superiore al 100%del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e delle relative leggi regionali, per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione” che “è corrisposto dal concessionario o dal locatario all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio”, che “le concessioni e le locazioni di cui al presente articolo sono assegnate con procedure ad

---

allocati nell'immobile), dall'altro, di vederne incrementato il valore per effetto delle opere di restauro o ristrutturazione eseguite a propria cura e spese dal privato concessionario, e delle quali l'Amministrazione stessa verrebbe a beneficiare, anche in termini di diretto godimento, ove, venuta a scadenza la concessione, e retrocesso l'immobile, l'Amministrazione ritenga di utilizzarlo per le proprie finalità istituzionali.



evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni” (quarto comma) , che “ al termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni e locazioni di cui al presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni riconosce al locatario/concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato (comma 4-bis) e che “i criteri di assegnazione e le condizioni delle concessioni o delle locazioni di cui al presente articolo sono contenuti nei bandi predisposti dall'Agenzia del Demanio, prevedendo espressamente: a. il riconoscimento all'affidatario di un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario, nei casi di revoca della concessione per sopravvenute esigenze pubbliche o di recesso dal contratto di locazione nei casi previsti dal contratto; b. la possibilità, ove richiesto dalla specifica iniziativa di valorizzazione, di subconcedere le attività economiche o di servizio di cui al precedente comma 1” per cui alle concessioni disciplinate dallo stesso articolo “non si applica, pertanto, il divieto di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 296 del 13 settembre 2005<sup>127</sup>”(quinto comma) e che “per il perseguimento delle finalità di valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni di cui al presente articolo, i beni medesimi possono essere affidati a terzi ai sensi

---

<sup>127</sup> Il richiamato terzo comma dell'art. 5 (rubricato “decadenza e revoca della concessione”) del D.P.R. 13.09.2005, n. 296 (recante il “regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato”) prevede che “la sub-concessione del bene, totale o parziale, è vietata e la violazione di detto divieto comporta la decadenza immediata dalla concessione”.



dell'articolo 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163<sup>128</sup>, in quanto compatibile”<sup>129</sup> (sesto comma).

Con lo strumento della concessione di valorizzazione l'amministrazione, pertanto, affida in concessione o concede in locazione a soggetti privati, a titolo oneroso e per un periodo di tempo determinato in

<sup>128</sup> Il richiamato art. 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 disciplinava le “caratteristiche delle concessioni di lavori pubblici”.

Il suddetto codice è stato abrogato, a decorrere dal 19 aprile 2016, dall'art. 217, comma 1, lett. e), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, (codice dei contratti pubblici) che disciplina la materia di cui all'art. 143 D.Lgs. 163/2006 agli artt. 165 e 168, cui occorre conseguentemente far riferimento.

Occorre osservare che l'art.3-bis., sesto comma, del D.L. 351/2001 richiama la disciplina della concessione dei lavori pubblici solo “in quanto compatibile”, ciò che, peraltro, ben si spiega in ragione della specifica struttura e funzione dell'istituto della concessione di valorizzazione.

L'economia del presente lavoro non consente di soffermarci sulla questione in ordine al se ed eventualmente in quali limiti sia applicabile alla concessione di valorizzazione la disciplina del partenariato pubblico – privato di cui agli artt. 180 e segg. D.Lgs. 50/2016 (ed in particolare la disciplina della finanza di progetto di cui all'art. 183): ci si limiterà, pertanto, ad evidenziare come, con specifico riferimento agli appalti nel settore dei beni culturali, il codice dei contratti pubblici prevede, all'ultimo comma dell' art. 151 (rubricato “sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato”) che “per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1”.

<sup>129</sup> Il tredicesimo comma dell'art. art. 3 – ter del D.L. 25.09.2001, n. 351, aggiunto dall'art. 27, secondo comma, del D.L. 06.12.2011, n. 201, come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 22.12.2011, n. 214) ha previsto che, per garantire la conservazione, il recupero e il riutilizzo degli immobili non necessari in via temporanea alle finalità di difesa dello Stato, è consentito, previa intesa con il Comune e con l'Agenzia del Demanio, per quanto di sua competenza, l'utilizzo dello strumento della concessione di valorizzazione di cui all'articolo 3-bis. L'utilizzo deve avvenire nel rispetto delle volumetrie esistenti, anche attraverso interventi di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e delle relative leggi regionali e possono, eventualmente, essere monetizzati gli oneri di urbanizzazione. Oltre alla corresponsione della somma prevista nel predetto articolo 3-bis, è rimessa al Comune, per la durata della concessione stessa, un'aliquota del 10 per cento del canone relativo. Il concessionario, ove richiesto, è obbligato al ripristino dello stato dei luoghi al termine del periodo di concessione o di locazione. Nell'ambito degli interventi previsti per la concessione dell'immobile possono essere concordati con l'Amministrazione comunale l'eventuale esecuzione di opere di riqualificazione degli immobili per consentire parziali usi pubblici dei beni stessi, nonché le modalità per il rilascio delle licenze di esercizio delle attività previste e delle eventuali ulteriori autorizzazioni amministrative (dodicesimo comma).



funzione del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e, comunque, non eccedente i 50 anni, propri beni immobili affinché gli stessi siano riqualificati o riconvertiti mediante interventi di recupero, restauro e ristrutturazione, nonché attraverso il mutamento delle destinazioni d'uso finalizzato allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini.

Le previsioni, introdotte con le summenzionate novelle, relative al riconoscimento, in favore del concessionario, alla scadenza del rapporto, previa verifica del raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni e sempre che non sussistano esigenze di utilizzo degli stessi per finalità istituzionali, del diritto di prelazione per l'acquisto del bene al prezzo di mercato, all'ammissibilità, ove richiesto dalla specifica iniziativa di valorizzazione, della sub-concessione delle attività economiche o di servizio ed alla possibilità di affidamento dei beni a terzi ai fini della concessione dei relativi lavori, dovrebbero favorire la diffusione dell'istituto che è stato esteso anche agli enti territoriali.

Il sesto comma dell'art. 58 (Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali) del D.L. 25.06.2008, n. 112, ha, infatti, previsto che "la procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1 " – e cioè negli elenchi redatti dall'organo di governo dell'ente territoriale recante l'individuazione dei beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, suscettibili di valorizzazione ovvero



di dismissione, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, che vengono conseguentemente ricompresi nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione - e che “in tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001” – che prevede che l’Agenzia del Demanio convochi conferenze di servizi o promuova accordi di programma – “si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e che l'iniziativa è rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare”, disponendo, inoltre, che “i bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare”.

### *3. Criticità nella gestione e nell'uso del patrimonio immobiliare*

Dopo questo ampio excursus normativo, non ci si può esimere dal trarre alcuni rilievi critici sulla base dei dati a disposizione.

Secondo il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) il patrimonio immobiliare della Pubblica amministrazione (PA) ammontava nel 2015 a 283 miliardi di euro a prezzi di mercato. Il censimento non era ancora completo, poiché non risultano dati di circa il 30% delle amministrazioni pubbliche e nel calcolo del valore patrimoniale non erano inclusi i terreni.

Il valore del patrimonio della PA è quindi molto più alto, ma gli immobili che potrebbero essere oggetto di valorizzazione o dismissione sono stimati ammontare solo a 12 miliardi. A ciò si aggiunga che, nonostante ci siano circa 19 milioni di metri quadri di immobili inutilizzati, le Amministrazioni dello Stato hanno pagato nel 2017 circa 830 milioni in



locazioni passive.

Un'analisi delle criticità nella gestione valorizzazione del patrimonio pubblico è stata svolta dall'Osservatorio Conti Pubblici Italiano che ha fatto emergere interessanti dati da cui è possibile trarre alcune importanti conclusioni.

Prima criticità è che, nonostante la legge n. 191 del 2009 abbia introdotto l'obbligo di censimento del Patrimonio PA che viene effettuato annualmente dal MEF a partire dal 2011, le amministrazioni non hanno dato il riscontro sperato: nel 2012 solamente il 45% degli enti coinvolti ha comunicato i dati, ma la situazione è progressivamente migliorata. Nel 2015 il 69% delle amministrazioni ha adempiuto agli obblighi di comunicazione.

L'Osservatorio, pur tenendo conto della imprecisione per difetto dei dati di partenza, ha osservato che il totale di immobili censiti è di oltre 2,3 milioni, divisi fra unità immobiliari e terreni per una superficie totale di quasi 368 milioni di metri quadri. Tuttavia, visto che ancora il 30% delle amministrazioni non è censito, l'ammontare dovrebbe essere decisamente più elevato.

Il valore a prezzi di mercato del patrimonio immobiliare degli enti adempienti era di 283 miliardi nel 2015, la metà dei quali relativi a immobili di proprietà dei comuni.

Di questi 283 miliardi, il 77% è utilizzato dalla PA, la maggior parte per fini istituzionali (197 miliardi), con una piccola parte (21 miliardi) utilizzata per fini residenziali o commerciali.

L'Osservatorio rileva che questi immobili, in quanto in uso, non



sono disponibili nel breve periodo per progetti di dismissione. Tuttavia, anche se non immediatamente disponibili, risorse potrebbero essere liberate nel medio periodo implementando un piano di riduzione degli spazi occupati, come hanno fatto altri paesi. Riducendo gli spazi occupati e accorpendo sedi distaccate, si possono liberare dall'uso istituzionale alcuni immobili che possono poi essere messi sul mercato. Si potrebbe inoltre pensare di spostare alcuni uffici fuori dai centri cittadini, in modo da poter dismettere gli immobili di maggior pregio presenti nel centro delle città.

Questi, in breve alcuni ulteriori dati emersi che posso costituire spunto di riflessione:

- a) Vi sono immobili per un valore di 66 miliardi che sono in uso a privati oppure inutilizzati (di cui 30 miliardi si riferiscono a immobili istituzionali e 36 miliardi a immobili residenziali); tuttavia oltre 23 miliardi (circa 22 milioni di mq) sono riferiti a immobili usati per fini di residenze sociali, che appaiono quindi difficilmente disponibili per attività di valorizzazione.
- b) Vi sono anche immobili con fini istituzionali per un valore di 9 miliardi che sono inutilizzati dalle amministrazioni proprietarie. Tuttavia, più di un terzo della superficie (circa 5 milioni di mq) ha un valore patrimoniale nullo secondo le stime del MEF, perché non vi sarebbe interesse del mercato a meno di non avviare "preventive attività di valorizzazione urbanistica". Anche ipotizzando che questa parte non possa effettivamente essere utilizzata senza un iniziale investimento, il resto potrebbe essere utilizzato dalle



amministrazioni che affittano locali al di fuori del patrimonio della PA, permettendo quindi la valorizzazione di cespiti inutilizzati e il risparmio degli oneri di locazione passiva (si veda la sezione successiva). Vi sono inoltre circa 3 miliardi di patrimonio residenziale o commerciale inutilizzato, che potrebbero essere oggetto di attività di dismissione o di riutilizzo da parte delle amministrazioni.

- c) A livello regionale, la Lombardia è il territorio con il valore del patrimonio più alto (53 miliardi) seguito dal Lazio (31) e dall'Emilia Romagna (29). In queste tre Regioni è localizzato oltre il 40% del totale del patrimonio della PA.

L'Osservatorio rileva che, se i progetti di dismissione del patrimonio possono, in linea di principio, essere utili per diminuire il livello del debito pubblico, occorre essere prudenti su quanto in pratica si possa ricavare da essi. Occorrono capacità manageriali per valorizzare e anche quote elevate del patrimonio immobiliare. Vi è poi anche un problema giuridico: più della metà del valore immobiliare è di proprietà delle Amministrazioni locali e non può quindi essere alienato direttamente dallo Stato centrale (a meno di non trasferirne la proprietà all'Agenzia del Demanio). Il debito pubblico è invece prevalentemente debito dell'amministrazione centrale.

Secondo la nota di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2017, dal 2015 al 2017 le dismissioni immobiliari hanno portato a un incasso di circa 2,6 miliardi di euro.



**Tavola 1: Superficie e valore del patrimonio immobiliare della PA**  
(dati 2015)

	Numero amministra- zioni adempienti	Percentuale di adempimento	Unità catastali	Superficie dichiarata (in migliaia di mq)	Valore patrimoniale (milioni di euro)
Amministrazioni centrali	111	67	34.979	40.211	47.968
Amministrazioni Locali	7.057	70	702.260	262.273	208.265
di cui: Regioni	20	100	14.465	6.514	8.244
Comuni	6.174	77	655.383	190.806	138.933
Università	68	100	4.552	11.362	8.167
Enti locali del SSN	243	78	14.626	30.875	31.599
Altre amministrazioni	552	32	13.234	22.716	21.322
Amministrazioni locali non S13	306	60	202.676	15.725	16.500
Enti nazionali di Previdenza e Assistenza	2	100	34.831	4.930	10.171
<b>Totale</b>	<b>7.476</b>	<b>69</b>	<b>974.746</b>	<b>323.139</b>	<b>282.904</b>

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

**Tavola 2: Destinazione d'uso del patrimonio immobiliare della PA**  
(dati 2015)

	Superficie stimata (mq/1000)	Valore Patrimoniale (€/mln)
Immobili di tipo "istituzionale" in uso alla PA	222.454	196.515
Immobili di tipo "istituzionale" non più in uso alla PA	55.483	29.924
di cui:		
Dato in uso a titolo oneroso a privato	23.096	13.664
Dato in uso a titolo gratuito a privato	14.673	5.139
In ristrutturazione/manutenzione	2.271	2.175
Non utilizzato	15.442	8.946
Immobili di tipo "residenziale o commerciale" (con relative pertinenze) in uso alla PA	16.096	20.526
Immobili di tipo "residenziale e commerciale" (con relative pertinenze) non più in uso alla PA	31.890	35.938
di cui:		
In uso a titolo oneroso a privati - residenziale sociale	22.353	23.453
In uso a titolo oneroso a privati - non residenziale sociale	5.179	7.766
In uso a titolo gratuito a privati	999	993
In ristrutturazione/manutenzione	426	734
Non utilizzato	2.933	2.993
<b>Totale</b>	<b>325.923</b>	<b>282.904</b>

Fonte: dati MEF

Un altro aspetto interessante vagliato dall'Osservatorio è l'esame della spesa affrontata dalla PA per le locazioni passive, che costituisce un indubbio elemento da non sottovalutare se si procede ad un'analisi della corretta gestione e utilizzo del patrimonio pubblico.



Come noto, il D.L. 66/2014 aveva tra l'altro imposto, oltre alla riduzione degli spazi occupati dalla PA, anche la riduzione del 50% dei fitti passivi entro il 31 dicembre 2015. Da una stima dell'Agenzia del Demanio si evince che le locazioni passive costituiscono un punto dolente.

Nel 2017 le Amministrazioni dello Stato hanno pagato 826 milioni di affitti, con una diminuzione di oltre 103 milioni rispetto al 2014. L'Osservatorio ha rilevato che siamo ancora lontani dagli obiettivi definiti nel 2014 e il percorso di riduzione è piuttosto lento. L'Agenzia del Demanio prevede infatti di raggiungere l'obiettivo di riduzione del 50% della spesa per affitti entro il 2025. Inoltre, per legge, l'Agenzia del Demanio, ha il compito di monitorare solamente la spesa per locazioni passive delle Amministrazioni dello Stato e, quindi, rimangono fuori dal perimetro del monitoraggio tutte le Amministrazioni locali. Ciò significa che la spesa reale per le locazioni passive della PA è più elevata.

Dai dati Siope emerge che le locazioni passive in ambito locale non si sono affatto ridotti in termini assoluti, come è possibile desumere dalla seguente tabella, che ha preso a riferimento taluni dei più importanti comuni italiani.

**Tavola 3: L'andamento della spesa per affitti nei principali comuni italiani**  
(valori in milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Roma	77,1	64,5	83,5	90,4
Palermo	7,6	7,9	6,4	7,0
Napoli	7,4	6,9	3,9	9,2
Milano	4,6	5,5	4,1	4,4
Torino	3,6	2,6	2,5	2,1

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI-Unicatt su dati Banca d'Italia



*4. La privatizzazione del patrimonio pubblico e le dismissioni alla luce dell'ultima manovra di bilancio.*

Nella manovra di fine anno, il Governo italiano ha assicurato che le maggiori coperture sarebbero pervenute dalle privatizzazioni.

Si prevedeva quindi di aumentare le privatizzazioni (mobiliari e dismissioni immobiliari) dallo 0,3% del Documento Programmatico di Bilancio per il 2019 all'1 per cento.

L'Osservatorio dei Conti Pubblici ha evidenziato che risulta improbabile che le maggiori privatizzazioni previste possano contribuire in modo significativo alla riduzione del rapporto debito/Pil dal 131,2 del 2017 al 126,0 nel 2021.

A tale riguardo ha formulato i seguenti rilievi, che possono fornire ulteriori spunti di riflessione.

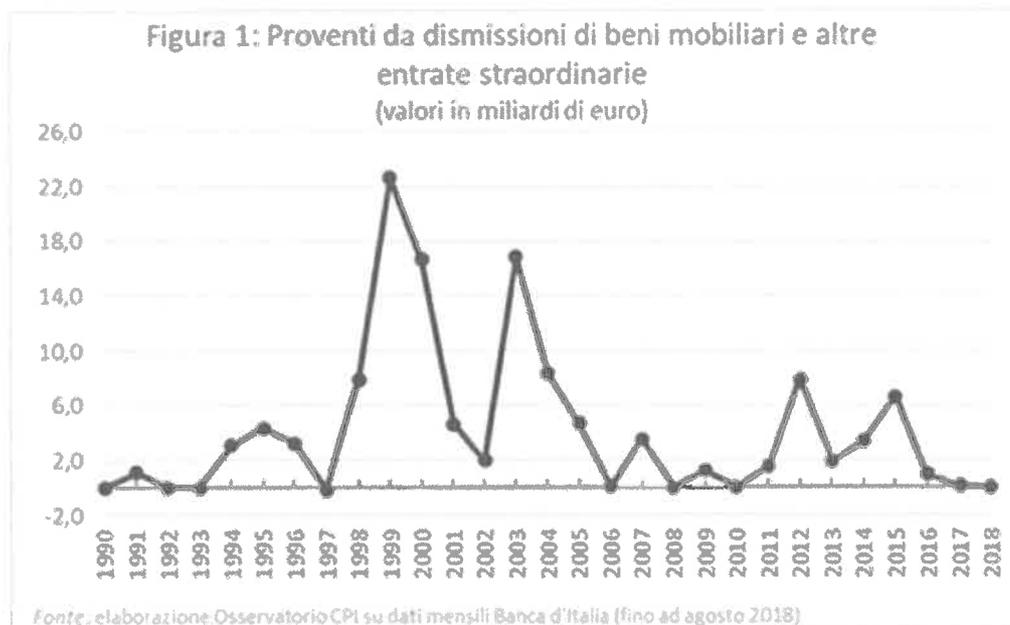
- a) Del totale censito pari a un valore di 283 miliardi, 217 miliardi sono attualmente in uso alla PA per fini istituzionali, residenziali o commerciali. Dei restanti, 54 miliardi sono in uso a privati (a titolo gratuito o oneroso) o in ristrutturazione e 12 sono del tutto inutilizzati. Quindi per rispettare le previsioni del governo si dovrebbe provvedere a un piano di dismissione del patrimonio aggredendo questi ultimi 66 miliardi. In teoria, si potrebbe anche suggerire una razionalizzazione degli spazi attualmente utilizzati dalla PA, ma è da escludere che una azione di questo tipo possa avere effetti nel breve termine.
- b) Le dismissioni richiederebbero in ogni caso delle tempistiche estremamente rapide per avere effetto nel 2019. Una soluzione utilizzata in passato è stata quella delle società di cartolarizzazione



(SCIP1 e SCIP2), in cui lo Stato vendeva alla società di cartolarizzazione tutti gli immobili interessati, incassando subito il credito e successivamente la società avrebbe provveduto alla vendita degli immobili. L'esperienza passata però ci suggerisce che la realizzazione degli obiettivi non è affatto scontata, le tempistiche non sono così rapide e resta il rischio di invenduto.

- c) In ogni caso, l'ammontare delle dismissioni immobiliari previste e poi realizzate negli ultimi anni è sempre stato contenuto: sulla base dei dati contenuti nelle Note di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) si è calcolata una media di 1 miliardo all'anno dal 2011 al 2017. Per quanto riguarda l'anno in corso, la NADEF 2018 ha invece previsto dismissioni per circa 600 milioni, mentre per l'anno successivo 640 milioni.
- d) Se si guarda alle privatizzazioni mobiliari ed altre entrate straordinarie (escluse le dismissioni di immobili) i dati della Banca d'Italia riportano una serie storica di diversi decenni (Figura 1). Un caso di privatizzazioni con una percentuale simile a quella annunciata per il 2019 si è verificata nell'anno 2003, quando i proventi da privatizzazione erano stati pari all'1,2% di Pil (quasi 17 miliardi). In quest'occasione erano state cedute principalmente importanti quote di Enel, ENI, Poste Italiane, Ente Tabacchi Italiani e Cassa Depositi e Prestiti, per un ammontare di 16,5 miliardi. L'unico anno in cui un governo è riuscito a compiere una privatizzazione superiore ai 18 miliardi è stato il 1999, in cui furono incassati proventi per 22,6 miliardi di euro: le principali operazioni furono dismissioni di

consistenti quote dello Stato in Enel, UNIM (patrimonio immobiliare ex-Ina) e Mediocredito Centrale



- e) Occorre anche sottolineare che gli obiettivi di privatizzazione sono sempre stati previsti con una notevole dose di ottimismo. Analizzando i dati pubblicati nelle NADEF, è stato calcolato che in media ogni anno, per il periodo 2012-2017, sono stati incassati 5,4 miliardi in meno rispetto a quanto previsto l'anno precedente. Ad esempio, la NADEF 2015 prevedeva privatizzazioni per 8,4 miliardi nel 2016, ma, stando ai dati di consuntivo, ne sono stati incassati solo 0,9.[5].
- f) In un calcolo dell'Osservatorio CPI, si è ipotizzato quanto potrebbe essere l'incasso nel 2019 se venisse mantenuto lo stesso scarto medio degli anni precedenti (pari al 54% di quanto previsto) tra gli obiettivi del governo e quanto realizzato. A fronte dei 18,2 miliardi di euro previsti per il 2019, i possibili proventi sarebbero non superiori a 8,4



miliardi di euro, rispetto ai 5,5 miliardi attualmente previsti per il 2019 nel Documento Programmatico di Bilancio di ottobre 2018. Le mancate entrate sarebbero dunque pari a 9,8 miliardi.

## **Conclusioni**

Al di là di un esame sull'effettiva realizzazione e dell'utilità di quanto programmato, le considerazioni innanzi esposte evidenziano come le norme emanate nell'ultimo trentennio in materia di gestione del patrimonio immobiliare pubblico, pur nella loro disorganicità e frammentarietà, consentono di rilevare come il legislatore, muovendo dalla constatazione della gestione inefficiente del patrimonio immobiliare pubblico, abbia privilegiato, anche in ragione delle pressanti esigenze di quadratura dei conti pubblici, interventi intesi a far cassa e cioè all'incremento delle entrate tramite la dismissione dei cespiti.

Senonché, quanto meno a livello normativo, sembra emergere un approccio differente alla problematica, inteso alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, nella consapevolezza che lo stesso può costituire, ove oculatamente gestito, un rilevante fattore di sviluppo economico, sociale e culturale.

Sarebbe, peraltro, opportuno conferire organicità e sistematicità al quadro normativo, anche attraverso una chiara identificazione e graduazione delle esigenze sottese alle valutazioni che dovrebbero illuminare la scelta di dismettere un immobile piuttosto che valorizzarlo o viceversa, in modo da rendere il processo decisionale in proposito più chiaro e trasparente.



### **Eccedenze di spesa – accantonamenti slittati**

Nel rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2018 - conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche - trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota prot. n.1423/19 del 24.05.2019, acquisita dalle Sezioni Riunite il 27.05.2019, in allegato, risultano eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, soprattutto per la competenza e la gestione di cassa, in minor misura per i residui.

Di seguito vengono riportati gli importi delle eccedenze di spesa per capitolo. relative all'anno 2018, in conto residui, competenza e cassa, suddivisi per Amministrazione nonché il loro ammontare complessivo.

Eccedenze di spesa per capitoli E.F. 2017			
Ministeri	Residui	Competenza	Cassa
Economia e finanze	0,00	11.554,85	11.554,85
Sviluppo economico	0,00	52.518,03	39.845,74
Lavoro e politiche sociali	0,00	19.640,09	19.525,28
Giustizia	0,00	1.091.387,36	1.091.387,36
Istruzione, università e ricerca	4.463,41	15.091.262,49	0,00



Interno	0,00	4.586.666,11	4.543.947,01
Infrastrutture e trasporti	10.535.835,71	11.194.085,97	30.406.948,81
Difesa	0,00	23.163.692,64	24.165.909,71
Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	0,00	1.782.026,15	12.625.902,67
Beni e attività culturali	0,00	2.978,84	0,00
Salute	0,00	376.572,99	376.572,99
Totale Ministeri	10.540.299,12	57.372.385,52	73.281.594,42

Le Amministrazioni maggiormente interessate dalle eccedenze sono state Ministero delle infrastrutture e trasporti, per euro 10.535.835,71 in conto residui, per euro 11.194.085,97 in conto competenza e per euro 30.406.948,81 in conto cassa, il Ministero della difesa, per euro 23.163.692,64 in conto competenza e per euro 24.165.909,71 in conto cassa, e il Ministero dello sviluppo economico, per euro 8.820.403,19 in conto competenza e per euro 8.813.545,25 in conto cassa.

Il raffronto degli importi totali delle eccedenze di spesa dell'e.f. 2018 con quelli dell'e.f. 2017 evidenzia, per il conto di competenze e di cassa, un significativo decremento del loro ammontare; mentre in considerevole controtendenza si presenta il conto residui.



Nella tabella successiva vengono riportati i dati di raffronto, sia in valori assoluti sia in valori percentuali, delle eccedenze di spesa del rendiconto in esame rispetto al precedente rendiconto 2017.

Il decremento in termini assoluti e percentuali è pari per la competenza rispettivamente a euro -363.820.154,62 e a -86,38%, per la cassa rispettivamente a euro 311.675.796,45 e a -80,96%; al contrario, per i residui vi è un aumento rispettivamente pari a euro 10.496.599,39 e al 24.019,83%,

Eccedenze e.f. 2018			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale	10.540.299,12	57.372.385,52	73.281.594,42
Eccedenze e.f. 2017			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale	43.699,73	421.192.540,14	384.957.390,87
Differenza valori assoluti e.f. 2018 - e.f. 2017			
	Residui	Competenza	Cassa
Valore assoluto aumento/diminuzione	10.496.599,39	-363.820.154,62	-311.675.796,45
Variazioni percentuali e.f. 2018 - e.f. 2017			
	Residui	Competenza	Cassa
Incremento/decremento rispetto al precedente e.f.	24.019,83%	-86,38%	-80,96%



Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2018 è allegato, come per i pregressi esercizi, un elenco dimostrativo per capitoli delle somme che vengono portate in economia, destinate a fronteggiare gli oneri relativi a iniziative legislative il cui iter non si è concluso entro il 31 dicembre dell'anno del rendiconto in riferimento (per l'attuale, il 2018). Detto prospetto riporta un elenco degli 'accantonamenti slittati', ai sensi dell'art. 18, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, da utilizzare, perciò, nell'esercizio 2019. L'ammontare complessivo degli accantonamenti, pari a euro 7.343.637,00, è imputato:

- per euro 4.343.637,00 al capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), per provvedimenti legislativi di ratifica di accordi internazionali che interessano il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- per euro 3.000.000,00 al capitolo 7258 (Somme da destinarsi alla partecipazione italiana per le spese di costruzione e di manutenzione di immobili di proprietà pubblica in uso alle organizzazioni internazionali site in Italia), per ratifica ed esecuzione del protocollo aggiuntivo (N.3) all'accordo sulla sede tra il Governo della Repubblica italiana e l'Istituto universitario europeo che interessa il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.



INDICE Parifica 26 giugno 2019	Pag.
<b>FLUSSI FINANZIARI EUROPEI E LORO UTILIZZAZIONE</b> (a cura dei VV.PP.GG. Paolo Luigi Rebecchi - Alessandra Pomponio).	<b>1</b>
1. <i>Flussi finanziari;</i>	1
2. <i>Politica di coesione economica e sociale;</i>	2
3. <i>Politica agricola comune;</i>	6
4. <i>Rettifiche finanziarie e procedure di rivalsa;</i>	7
5. <i>Irregolarità e frodi;</i>	9
6. <i>Conclusioni.</i>	12
<b>QUADRO NORMATIVO DOPO LE MODIFICHE AL CODICE APPALTI APPORTATE DAI PROVVEDIMENTI FINALIZZATI ALLA CRESCITA E AL SUPERAMENTO DEL BLOCCO DEI CANTIERI. EVENTUALI RISCHI PER IL CONTRASTO ALLA ILLEGALITÀ E ALLA CORRUZIONE</b> (a cura dei VV.PP.GG. Francesco Lombardo e Maria Nicoletta Quarato).	<b>14</b>
1. <i>La legge di Bilancio 2019;</i>	14
2. <i>Il Decreto "Sblocca Cantieri";</i>	19
3. <i>Il difficile contemperamento tra esigenze di legalità ed esigenze di rilancio del settore dei contratti pubblici;</i>	25
4. <i>Conclusioni.</i>	37
<b>MANOVRA ECONOMICA, DEF, POLITICHE FISCALI</b> (a cura dei VV.PP.GG. Arturo Iadecola e Donato Luciano)	<b>48</b>
1. <i>Il quadro normativo di riferimento;</i>	48
2. <i>Il semestre europeo 2018;</i>	58
2.1. <i>Le valutazioni della Commissione;</i>	58
3. <i>Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza;</i>	60
3.1. <i>La posizione del Consiglio;</i>	62
3.2. <i>La manovra di bilancio;</i>	64
4. <i>I risultati di finanza pubblica a fine 2018;</i>	65
5. <i>Alcune considerazioni;</i>	67
6. <i>L'interlocuzione con l'Unione Europea nel 2019.</i>	68
<b>CENNI SULLA EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI</b> (a cura del V.P.G. Marco Boncompagni e del S.P.G. Luigi D'Angelo)	<b>71</b>
1. <i>Premessa;</i>	71
2. <i>Le patologie di natura contabile degli enti locali;</i>	72
3. <i>In particolare: il piano di riequilibrio finanziario;</i>	76
4. <i>Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019.</i>	80
<b>LA COMPRESSIONE DELLE AUTONOMIE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA SANITÀ CALABRESE ED INTERVENTI STRAORDINARI PER IL COMUNE DI ROMA</b> (a cura del V.P.G. Sabrina D'Alesio e del S.P.G. Fabrizio Cerioni)	<b>87</b>
1. <i>Il piano di rientro sanitario per la Calabria e la nomina del Commissario per la sua attuazione la tutela della salute fra competenze statali, regionali ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica;</i>	87
2. <i>Il Sistema Sanitario regionale calabrese;</i>	91
3. <i>Il piano di rientro per la sanità calabrese;</i>	93
3.1. <i>I piani di rientro sanitario: quadro normativo;</i>	93
3.2. <i>Il piano di rientro dal disavanzo sanitario della regione Calabria;</i>	95
3.3. <i>L'evoluzione del disavanzo della regione Calabria;</i>	97
3.4. <i>L'impatto del piano di rientro sui cittadini;</i>	99
3.5. <i>Il piano operativo (PO);</i>	100
3.6. <i>Le strutture sanitarie pubbliche e la loro situazione finanziaria;</i>	102
3.7. <i>Lo stato del debito corrente verso i fornitori;</i>	109
3.8. <i>Pagamenti oltre i termini previsti dal d.P.C.M. del 22 settembre 2014 ed indicatore di tempestività dei pagamenti;</i>	110
4. <i>I piani di rientro triennali delle Aziende Ospedaliere (art. 1 commi 524 e seguenti della L.28 dicembre 2015, n. 208 della legge di stabilità 2016);</i>	111
5. <i>Conclusioni sugli Enti del Servizio sanitario regionale e sulla sanità calabrese;</i>	115



6. Il recente d.l. 30 aprile 2019, n. 35 (misure urgenti per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria);	118
7. La gestione commissariale di Roma Capitale. I problemi irrisolti;	120
7.1. La gestione commissariale e l'originaria quantificazione del debito;	120
7.2. L'attuale consistenza del debito e la crisi di liquidità;	123
8. La legge di bilancio 2019;	125
9. Analisi degli impatti del d.l. 34 del 30 aprile 2019 "misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi";	126
10. Conclusioni;	131
11. Brevi considerazioni sulle gestioni commissariali straordinarie;	133
<b>GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO (a cura dei VV.PP.GG. Antongiulio Martina e Paola Briguori)</b>	<b>134</b>
<i>Premessa;</i>	134
1. <i>La ricognizione del patrimonio immobiliare;</i>	136
1.1. <i>Piani di razionalizzazione degli spazi;</i>	147
2. <i>Le politiche di dismissione e valorizzazione;</i>	154
2.1. <i>Le operazioni di cartolarizzazione SCIP 1 e SCIP 2;</i>	161
2.2. <i>La costituzione di fondi immobiliari;</i>	170
2.3. <i>La disciplina degli "strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici";</i>	193
2.4. <i>I programmi di valorizzazione territoriale;</i>	195
2.5. <i>Le concessioni di valorizzazioni;</i>	201
3. <i>Criticità nella gestione e nell'uso del patrimonio immobiliare;</i>	207
4. <i>La privatizzazione del patrimonio pubblico e le dismissioni alla luce dell'ultima manovra di bilancio.</i>	213
<i>Conclusioni</i>	216
<b>Eccedenze di spesa – accantonamenti slittati</b>	<b>217</b>

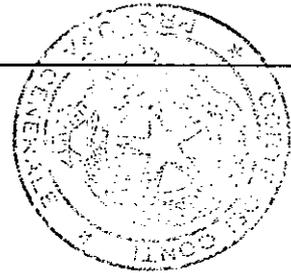
# ALLEGATO



ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE PER AMM/CAPITOLI

## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1.8	<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE</b></p> <p>1 Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica (29)</p> <p>    <b>Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato (29.10)</b></p> <p>        DIPARTIMENTO DELLE FINANZE</p> <p>        Attività di controllo, accertamento e riscossione delle imposte sulla circolazione delle merci, garanzia della sicurezza sui giochi e controllo sulla produzione e vendita dei tabacchi, svolte dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli</p> <p>        <b>SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE AGLI ONERI DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI</b></p> <p>            <b>TOTALE Cap.</b></p> <p>            <b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b></p>	-	<p>-</p> <p>+11.554,85</p> <p>+11.554,85</p> <p>-</p>	<p>-</p> <p>+11.554,85</p> <p>+11.554,85</p> <p>-</p>



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEZIONI DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	<b>MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO</b>			
1.1	1 Competitivita' e sviluppo delle imprese (11) <b>Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo (11.5)</b> DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA INDUSTRIALE, LA COMPETITIVITA' E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE Spese di personale per il programma	-	-	-
2113	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+1.015,93	+798,33
1.2	<b>Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali (11.6)</b> DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SUGLI ENTI, IL SISTEMA COOPERATIVO E LE GESTIONI COMMISSARIALI Spese di personale per il programma	-	-	-
2137	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+11.147,21	+10.780,79
1.5	<b>Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitivita' e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico (11.11)</b> SECRETARIATO GENERALE Spese di personale per il programma	-	-	-
1240	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+7.959,89	+7.499,40
1242	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+2.591,61	+2.560,17
3	3 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo (16) <b>Politica commerciale in ambito internazionale (16.4)</b> DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA COMMERCIALE INTERNAZIONALE Spese di personale per il programma	-	-	-
2656	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+3.985,42	+3.687,08
4.1	4 Energia e diversificazione delle fonti energetiche (10) Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico (10.6)	-	-	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
3512	DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO E PER LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE Spese di personale per il programma SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI 7 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	-	+8.064,68	+7.927,68
<b>7.1</b>	<b>Indirizzo politico (32.2)</b> GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO Indirizzo politico-amministrativo	-	-	-
1042	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI  TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+17.753,29	+6.592,29
		-	+52.518,03	+39.845,74
		-	-	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
3.1	<b>MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI</b> 3 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24) Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilita' sociale delle imprese e delle organizzazioni (24.2) DIREZIONE GENERALE DEL TERZO SETTORE E DELLA RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE. Spese di personale per il programma	-	-	-
5145	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+1.057,52	+1.057,52
4.1	4 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27) Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate (27.6) DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE Spese di personale per il programma	-	-	-
3680	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+16.929,53	+16.844,57
3685	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+1.653,04	+1.623,19
	<b>TOTALE Cap.</b> <b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>	-	+19.640,09	+19.525,28



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA			
	1 Giustizia (6)			
1.4	Servizi di gestione amministrativa per l'attivita' giudiziaria (6.6)	-	-	-
	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA			
	Spese di personale per il programma (magistrati)			
1201	COMPETENZE FISSE AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.022.178,17	+1.022.178,17
1210	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+69.209,19	+69.209,19
	TOTALE Cap.	-	+1.091.387,36	+1.091.387,36
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	<b>MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA</b>			
	1 Istruzione scolastica (22)			
1.5	<b>Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione (22.16)</b>	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
	Spese di personale per il programma			
2098	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.614,15	-
1.6	<b>Istruzione del primo ciclo (22.17)</b>	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
	Continuità del servizio scolastico			
1227	SEPE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+4.045.262,04	-
1228	SEPE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+4.431.732,68	-
1229	SEPE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.668.947,97	-
1.7	<b>Istruzione del secondo ciclo (22.18)</b>	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
	Spese di personale per il programma (docenti)			
2149	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+4.463,41	-	-
	Continuità del servizio scolastico			
1230	SEPE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+3.942.705,65	-
	<b>TOTALE Cap.</b>	<b>+4.463,41</b>	<b>+15.091.262,49</b>	
	<b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>			



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'INTERNO			
	3 Ordine pubblico e sicurezza (7)	-	+562.241,08	-
3.3	<b>Pianificazione e coordinamento Forze di polizia (7.10)</b>			
	DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA			
	Speciali elargizioni in favore delle vittime del dovere e delle loro famiglie			
2872	SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE VITTIME DEL DOVERE E DI DIPENDENTI PUBBLICI, DECEDUTI O CHE ABBIANO SUBITO UNA INVALIDITA' PERMANENTE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO O NELL'ESPLETAMENTO DELLE FUNZIONI DI ISTITUTO	-	+4.033.291,89	+4.011.290,99
	4 Soccorso civile (8)			
4.2	<b>Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (8.3)</b>			
	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE			
	Gestione del soccorso pubblico			
1802	COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE VOLONTARIO DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO AL NETTO DELL' IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+553.187,18	+532.468,98
	6 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
5.2	<b>Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)</b>			
	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE			
	Gestione del personale			
2963	SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE VITTIME DEL DOVERE E DI DIPENDENTI PUBBLICI, DECEDUTI O CHE ABBIANO UNA INVALIDITA' PERMANENTE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	-	+187,04	+187,04
	<b>TOTALE Cap.</b>	-	+4.586.666,11	+4.543.947,01
	<b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>	-	+562.241,08	-

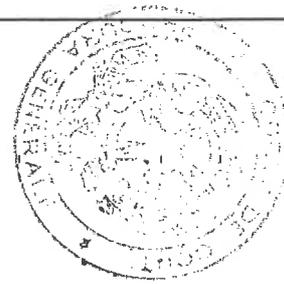
## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	<b>MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI</b>			
	1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)	-	-	-
1.1	<b>Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)</b>			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
	Spese di personale per il programma			
1583	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+262.876,23	+262.284,32
1602	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+24.980,97	+24.899,46
	Contributi per la realizzazione di opere viarie			
7490	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI A FAVORE DI ENTI LOCALI, PER L'ESECUZIONE DI OPERE STRADALI.	-	+9.447,32	+9.447,32
1.3	<b>Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (14.9)</b>			
	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			
	Spese di personale per il programma			
2920	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+461.524,96	+461.524,96
2927	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+21.804,88	+21.804,88
1.4	<b>Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita' (14.10)</b>			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
	Interventi di edilizia pubblica sviluppo e riqualificazione del territorio			
7629	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DELLE OPERE RECANTE PROVVIDENZE PER IL COMUNE DI ROMA	+85.744,10	+4.279,86	+90.023,96
	2 Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)			
2.2	<b>Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo (13.4)</b>			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			
1620	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+2.976,07	+2.976,07



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1661	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+56.571,65	+56.571,65
<b>2.3</b>	<b>Autotrasporto ed intermodalita' (13.2)</b>	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			
1176	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+213.143,98	+213.143,98
<b>2.4</b>	<b>Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)</b>	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			
1150	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+660.563,25	+660.563,25
1293	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+37.209,27	+37.209,27
<b>2.5</b>	<b>Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)</b>	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Interventi per l'industria navalmecanica			
7601	CONTRIBUTI PER LA COSTRUZIONE, TRASFORMAZIONE E GRANDE RIPARAZIONE NAVALE	+158.370,37	-	+8.701.570,99
7609	CONTRIBUTI PER LA DEMOLIZIONE DI NAVI CISTERNA	+193.890,78	+408.820,10	+2.524.333,49
<b>2.6</b>	<b>Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale (13.6)</b>			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			
1177	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+324.143,10	+324.143,10
1292	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+10.407,84	+10.407,84
	Concorso dello Stato al trasporto pubblico locale			
7580	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MOBILITA' CICLISTICA	+46.716,40	-	-
	Interventi a favore di ferrovie in concessione ed in gestione governativa			



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
7141	CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER CAPITALE E INTERESSI, DERIVANTI DALL'AMMORTAMENTO DEI MUTUI GARANTITI DALLO STATO CHE LE FERROVIE IN REGIME DI CONCESSIONE E IN GESTIONE COMMISSARIALE GOVERNATIVA POSSONO CONTRARRE PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI 3 Casa e assetto urbanistico (19)	-	+363.293,85	-
3.1	<b>Politiche abitative, urbane e territoriali (19.2)</b>	+2.446.547,82	-	-
1701	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI Edilizia residenziale sociale	+2.547.518,03	-	-
4.1	<b>Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste (7.7)</b>	+5.901.508,72	+3.799.055,80	-
2043	CAPITANERIE DI PORTO Spese di personale per il programma (personale militare) COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE MILITARE, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+5.539.455,58	+5.327.379,91
7854	Potenziamento relativo alla componente aeronavale e dei sistemi di telecomunicazione del Corpo delle Capitanerie di porto SPESE PER L'ADEGUAMENTO E LA COSTRUZIONE DELLA COMPONENTE NAVALE ED AEREA	+7.503.596,03	-	+8.886.077,30
5.2	<b>Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)</b>			
1173	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE Spese di personale per il programma COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE		+2.695.209,72	+2.695.209,72
1206	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI		+97.377,34	+97.377,34
	<b>TOTALE Cap.</b>	+10.535.835,71	+11.194.085,97	+30.406.948,81
	<b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>	+8.348.056,54	+3.799.055,80	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	<b>MINISTERO DELLA DIFESA</b>			
	1 Difesa e sicurezza del territorio (5)	-	-	-
<b>1.3</b>	<b>Approntamento e impiego delle forze marittime (5.3)</b>			
	MARINA MILITARE			
	Spese di personale per il programma			
4326	COMPETENZE Fisse E ACCESSORIE AL PERSONALE CIVILE DEL COMPARTO RICERCA AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+93.015,73	+93.015,73
<b>1.5</b>	<b>Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari (5.6)</b>			
	SEGRETIARIATO GENERALE			
	Ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello Strumento Militare			
7121	SPESA PER LA COSTRUZIONE, L'ACQUISIZIONE, L'AMMODERNAMENTO, IL RINNOVAMENTO, LA TRASFORMAZIONE, LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEI MEZZI, IMPIANTI, SISTEMI, APPARECCHIATURE, EQUIPAGGIAMENTI, ARMI, ARMAMENTI, MUNIZIONI E DEI MATERIALI E CONNESSE SCORTE, DOTAZIONI E PARTI DI RICAMBIO RELATIVI A TUTTI I SETTORI COSTITUENTI LA COMPONENTE NAVALE DELLE FORZE ARMATE, NONCHE' DEI REPARTI SPECIALI, DELLE INSTALLAZIONI DI TERRA DI SUPPORTO TECNICO, ADDESTRATIVO, OPERATIVO E LOGISTICO. SPESE PER STUDI, ESPERIENZE, RICERCA E SVILUPPO. SPESE PER L'ANTIFORTUNISTICA.	-	-	+1.140.160,73
	2 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)			
<b>2.1</b>	<b>Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (18.17)</b>			
	ARMA DEI CARABINIERI			
	Spese di personale per il programma			
2865	SOMME DA CORRISPONDERE AL PERSONALE OPERATO CON CONTRATTO A TEMPO INDETERMINATO		+1.832.509,20	+1.694.565,54
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
<b>3.2</b>	<b>Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)</b>			
	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI			
	Spese di personale per il programma			
1162	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA MILITARE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	-	+113.710,37	+113.710,37
<b>3.3</b>	<b>Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare (32.6)</b>			
	SEGRETIARIATO GENERALE			
			+15.277.427,74	+6.390.230,23

## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1389	Speciali elargizioni, assegni, indennità ELARGIZIONI IN FAVORE DEI MILITARI VITTIME DEL DOVERE ED EQUIPARATI E DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E SUPERSTITI.	-	+21.123.177,67	+21.123.177,67
1391	TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	-	+1.279,67	+1.279,67
	<b>TOTALE Cap.</b>	-	<b>+23.163.692,64</b>	<b>+24.165.909,71</b>
	<b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>	-	<b>+15.277.427,74</b>	<b>+6.390.230,23</b>



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	<p><b>MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO</b></p> <p>1 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (9)</p> <p><b>Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale (9.2)</b></p> <p>DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE</p> <p>Spese di personale per il programma</p> <p>1152 COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE</p> <p>1156 SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI</p> <p>Piano irriguo nazionale</p> <p>7453 SPESE PER INTERVENTI DI RECUPERO DI RISORSE IDRICHE DISPONIBILI IN AREE DI CRISI DEL TERRITORIO NAZIONALE E PER IL MIGLIORAMENTO E LA PROTEZIONE AMBIENTALE</p> <p>1.2 <b>Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (9.5)</b></p> <p>ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITA' E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI</p> <p>Spese di personale per il programma</p> <p>2397 COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE</p> <p>2409 SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI</p> <p>1.3 <b>Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione (9.6)</b></p> <p>DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA</p> <p>Competitivita' delle filiere agroalimentari, sviluppo delle imprese e della cooperazione per la valorizzazione del sistema agroalimentare italiano</p> <p>CONCORSO STATALE NEL PAGAMENTO DEGLI INTERESSI SUI MUTUI CONTRATTI DALLE IMPRESE PER LA BONIFICA, IL MIGLIORAMENTO E LO SVILUPPO FONDARIARIO</p> <p>2251 2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)</p> <p>2.2 <b>Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)</b></p> <p>DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA</p> <p>Spese di personale per il programma</p>	-	-	-
		-	+771.176,05	+771.176,05
		-	+55.857,65	+55.857,65
		-	-	+10.857.724,75
		-	-	-
		-	+853.898,36	+841.052,91
		-	+72.871,63	+71.868,85
		-	-	-
		-	+25.096,16	+25.096,16
		-	-	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1893	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI  TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	-  - -	+3.126,30  +1.782.026,15 -	+3.126,30  +12.625.902,67 -



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1.3	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI 1 Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici (21) Tutela dei beni archeologici (21.6)	-	-	-
4001	DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI E PAESAGGIO Spese di personale per il programma	-	+2.978,84	-
	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.978,84	-
	TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	<b>MINISTERO DELLA SALUTE</b>			
	1 Tutela della salute (20)	-	-	-
1.2	<b>Sanita' pubblica veterinaria (20.2)</b>	-	-	-
	DIREZIONE GENERALE DELLA SANITA' ANIMALE E DEI FARMACI VETERINARI			
	Spese di personale per il programma	-	+6.448,75	+6.448,75
5001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+10.624,37	+10.624,37
5003	SOMME DOVUTE A TITOLO D'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	-	-
1.3	<b>Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (20.3)</b>	-	-	-
	DIREZIONE GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA			
	Spese di personale per il programma	-	+303.390,34	+303.390,34
2001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+20.527,61	+20.527,61
2003	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	-	-
1.12	<b>Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali (20.12)</b>	-	-	-
	SEGRETARIATO GENERALE			
	Spese di personale per il programma	-	+393,29	+393,29
6003	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	-	-
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
1.1	<b>Indirizzo politico (32.2)</b>	-	-	-
	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
	Valutazione e controllo strategico (OIV)			
1010	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+35.188,63	+35.188,63
	<b>TOTALE Cap.</b>	-	<b>+376.572,99</b>	<b>+376.572,99</b>
	<b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>	-	-	-



## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018 : ECCEDEXE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	TOTALE GENERALE Cap. TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI	+10.540.299,12 +8.348.056,54	+57.372.385,52 +19.638.724,62	+73.281.594,42 +6.390.230,23



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

