

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 18 marzo 2014

\* \* \*

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui, ad integrazione dell'articolo 3, c. 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le Amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli Organi elettivi (Parlamento – Consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con cui viene stabilito che, ove l'Amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adottati, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

vista la relazione del Magistrato istruttore, Presidente dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti, concernente gli esiti dell'indagine condotta sulla "Attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620, 621, della legge n.244 del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria per il 2008): spese ordinarie e straordinarie per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali dai Ministeri"- Gestione relativa al periodo 2008-2012;

vista l'ordinanza, in data 13 febbraio 2014, del Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con la quale è stata convocata la Sezione del controllo, I, II Collegio nonché Collegio per il controllo sulle entrate per il giorno 18 marzo 2014;

vista la nota n. 1037 del 21 febbraio 2014, con la quale il Servizio adunanze della Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione alle sottoelencate Amministrazioni:

- *Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare:*

Gabinetto del Ministro

Direzione generale degli affari generali e del personale

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare

- *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo:*

Gabinetto del Ministro

Segretariato generale-Ufficio del Segretario generale

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

- *Ministero dell'economia e delle finanze:*

Gabinetto del Ministro

Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi

Organismo indipendente di valutazione della performance

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze

- *Ministero della Giustizia:*

Gabinetto del Ministro

Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi -Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi-

Ufficio IV Gestione immobili

Ufficio centrale degli Archivi Notarili

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia

- *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti:*

Gabinetto del Ministro

Direzione generale per gli affari generali e del personale

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- *Ministero dell'interno:*

Gabinetto del Ministro

Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno

- *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca:*

Gabinetto del Ministro

Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- *Ministero del lavoro e delle politiche sociali:*

Gabinetto del Ministro

Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politi-

che sociali

- *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali:*

Gabinetto del Ministro

Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le Regioni e gli Enti territoriali

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

- *Ministero della salute:*

Gabinetto del Ministro

Direzione generale organizzazione, bilancio e personale

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della salute

- *Ministero dello sviluppo economico:*

Gabinetto del Ministro

Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico

- *Ministero della difesa:*

Gabinetto del Ministro

Ufficio centrale di bilancio e degli affari finanziari

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa

- *Ministero degli affari esteri:*

Gabinetto del Ministro

Segreteria Generale

Organismo indipendente di valutazione della performance

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri

- *Agenzia del Demanio:*

Direzione area operativa;

udito il relatore, Presidente dott.ssa Anna Maria Carbone Prospretti;

constatato che, in rappresentanza delle Amministrazioni, sono intervenuti in aula:

- *per il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare - Direzione generale degli affari generali e del personale:* dott. Giuseppe Cosentino (Dirigente);
- *per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Segretariato generale-Ufficio del segretario generale:* dott.ssa Antonella Mosca (Dirigente) e dott. Paolo D'Angeli (Dirigente);
- *per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Organismo indipendente di valutazione della performance:* dott. Onofrio Spalla (Dirigente);
- *per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo:* dott.ssa Maria Adele Paolucci (Dirigente);
- *per il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi:* dott. Giuseppe Imparato (Direttore) e dott. Pasquale Serafini (Dirigente);
- *per il Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giu-*

- diziaria, del personale e dei servizi-Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi-Ufficio IV Gestione immobili: dott. Pietro Baffa (Dirigente);*
- per il *Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: dott. Ettore Barletta (Dirigente Ufficio tecnico);*
  - per il *Ministero della giustizia - Dipartimento della giustizia minorile: dott. Emanuele Caldarera (Dirigente generale);*
  - per l'*Ufficio centrale degli Archivi Notarili: dott.ssa Laura Marsicola - Conservatore (con delega);*
  - per il *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per gli affari generali e del personale: ing. Mario Nobile (Dirigente);*
  - per il *Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie: dott. Roberto Amati (Dirigente);*
  - per il *Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza: dott.ssa Regina Antonella Bardari (Dirigente);*
  - per il *Ministero dell'interno - Dipartimento Vigili del fuoco: ing. Claudio Fortucci (Direttore risorse logistiche e strumentali);*
  - per il *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali: dott. Marco Filisetti (Direttore) e dott. Jacopo Greco (Dirigente);*
  - per il *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Organismo indipendente di valutazione della performance: dott. Mariano*

Ferrazzano (Dirigente);

- per *l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*: dott. Enrico Gallo (Dirigente) e dott. Gianpiero Fortino (Dirigente);
- per il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Gabinetto del Ministro*: dott.ssa Antonella Russo (funzionario) assiste;
- per il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*: dott.ssa Concetta Ferrari (Direttore generale);
- per il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Organismo indipendente di valutazione della performance*: dott.ssa Elisabetta Moffa (Dirigente generale), dott.ssa Paola Della Valle (Dirigente);
- per il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali – Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le Regioni e gli Enti territoriali*: dott. Salvatore Pruneddu (Dirigente);
- per il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali – Organismo indipendente di valutazione della performance* – dott. Vito Sciancalepore (Direttore) e dott. Gianfranco Laccone (Dirigente);
- per il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali – Corpo Forestale dello Stato*: dott. Antonio Danilo Mostacchi (Dirigente);
- per il *Ministero della salute - Direzione generale organizzazione, bilancio e personale*: dott. Michelangelo Di Gregorio (Funzionario) assiste;
- per *l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della salute*: dott.



- Enrico Parisi (Dirigente);
- *per il Ministero dello sviluppo economico-Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio: dott.ssa Mirella Ferlazzo (Dirigente);*
  - *per il Ministero della difesa- Gabinetto del Ministro: Gen. Francesco Noto (Direttore generale lavori e demanio) e dott. Michele Porcu (Dirigente);*
  - *per il Ministero della difesa-Organismo indipendente di valutazione della performance: Maggiore Enrico D'Aquilio;*
  - *per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa: Colonnello Salvatore Esposito;*
  - *per il Ministero degli affari esteri- Segreteria generale: dott. Tonino Castrichino (Dirigente DGAI), dott. Andrea Marin (Dirigente) e dott. Antonio Alessandro (Dirigente);*
  - *per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri: dott.ssa Serenella Lucà (Dirigente) e dott.ssa Anna Maria Canfora (Dirigente);*
  - *per l'Agenzia del demanio - Direzione Area operativa: dott. Alessandro Foggia (Dirigente);*
  - *per l'Agenzia del demanio - Direzione centrale manutenzioni contratti: dott. Giuseppe Pisciotta (Dirigente);*

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la Relazione concernente "Attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620, 621, della legge n.244

del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria per il 2008): spese ordinarie e straordinarie per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali dai Ministeri"- Gestione relativa al periodo 2008-2012;

#### ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale quale organo di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo;
- alle Amministrazioni convocate per l'adunanza.

Le Amministrazioni interessate:

- comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/94, modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005 n. 266;
- adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'articolo 3, comma 64 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 41 del R.D. 11 luglio 1934 n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del nuovo referto al Parlamento sul Rendiconto Generale dello

Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Il Presidente

(Dott. Giorgio CLEMENTE)

Il Relatore

(Pres. Anna Maria CARBONE PROSPERETTI)

Depositata in Segreteria il 07 APR. 2014

Il Dirigente

(Dott.ssa Luciana TROCCOLI)



Repubblica italiana

Corte dei conti  
Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato

***Indagine sulla "Attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620, 621, della legge n.244 del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria per il 2008): spese ordinarie e straordinarie per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali dai Ministeri"- Gestione relativa al periodo 2008-2012.***

Magistrato istruttore e relatore ai Collegi della Sezione:  
Pres. Anna Maria Carbone Prosperetti



Repubblica italiana

Corte dei conti  
Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato

*Indagine sulla "Attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620, 621, della legge n.244 del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria per il 2008): spese ordinarie e straordinarie per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali dai Ministeri"- Gestione relativa al periodo 2008-2012.*

(Relatore: Pres. Anna Maria Carbone Prosperetti)

**SINTESI**

*La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti ha analizzato le cause che nel Comparto dei ministeri hanno concorso a ritardare la completa attuazione della normativa adottata per ridurre, a partire dal 2008, la spesa annuale per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni pubbliche a fini istituzionali.*

*L'indagine è stata in un primo tempo avviata con riferimento alle gestioni svolte nel periodo 2008-2010, ed ha evidenziato gravi e diffuse difficoltà incontrate dalle amministrazioni per conformarsi alle nuove regole, anche per le insorte incertezze interpretative della normativa che richiedeva, in alcuni casi, modifiche ed aggiustamenti per una corretta e spedita applicazione.*

*Alla data del 31 dicembre 2010, nonostante il legislatore, nella considerazione di situazioni specifiche, avesse nel frattempo introdotto deroghe ai rigorosi limiti alla spesa imposti in origine indistintamente per tutte le amministrazioni pubbliche, le difficoltà già rilevate non risultavano ancora superate. La Sezione ha quindi ritenuto di prolungare l'istruttoria fino a coprire tutto l'esercizio 2012, per acquisire informazioni sugli esiti di interventi appena avviati o su provvedimenti eventualmente adottati nel successivo biennio 2011-2012. Sono pervenuti da parte di alcuni ministeri dati conoscitivi aggiornati anche oltre il primo semestre 2013.*

*Conclusa l'indagine, a cinque anni dall'entrata in vigore delle disposizioni della legge finanziaria n. 244 del 2007, permane una situazione assai differenziata tra le amministrazioni sul grado di applicazione delle regole di contenimento delle particolari spese; ciò non consente di ritenere nel complesso raggiunta dal Comparto la piena applicazione delle norme e di essere stata data sicura risposta alle rilevata esigenza di una rigida "governance" delle spese di che trattasi.*

*Si rileva l'insufficienza degli interventi necessari per meglio rappresentare in bilancio le spese di manutenzione degli immobili, dovendosi ancora procedere a depurare alcuni capitoli ad oggetto promiscuo delle voci non attinenti alla particolare destinazione della spesa.*

*Non risultano superate in tutti i centri gestionali le carenze nella rilevazione in corso d'anno degli impegni di spesa assunti, rilevazione che viene affrontata spesso senza continuità e in base a metodologie di monitoraggio disomogenee addirittura nell'ambito di una medesima amministrazione, con maggiori ritardi con riguardo alle strutture periferiche.*

*Tali circostanze non consentono di tenere sotto controllo nell'esercizio gli andamenti delle gestioni al fine di adottare, per tempo, eventuali interventi correttivi tendenti ad assicurare a fine anno il rispetto dei tetti di spesa prefissati dal legislatore. Risulta anche difficile, a immediata chiusura di esercizio, ricostruire il quadro completo degli oneri complessivamente sostenuti in modo da contribuire in tempo utile all'impostazione corretta e ragionata delle manovre finanziarie di breve e medio periodo.*

*Si riscontrano fino al mese di marzo 2013 considerevoli lacune nella ricognizione degli immobili in uso e nella individuazione delle loro specifiche destinazioni. Non sono, oltretutto, completate le fasi procedurali per la determinazione del valore di ciascun cespite, elemento questo essenziale per una corretta attuazione delle norme che, come noto, prevedono di calibrare le spese manutentive proprio con riferimento al valore del bene utilizzato.*

*L'indagine ha messo in luce che, quando il rendiconto annuale di un ministero evidenzia in certa misura riduzioni di spesa per manutenzioni, queste sono da ricondurre ai minori stanziamenti sui capitoli interessati piuttosto che a mirati percorsi organizzativi e interventi correttivi delle gestioni, come hanno del resto riconosciuto le stesse amministrazioni.*

*Peraltro la Sezione di controllo rileva che negli esercizi 2011 e 2012 è stato avviato in tutti i ministeri un percorso tendente ad una corretta applicazione delle norme, che potrebbe condurre quanto prima ad un più razionale utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico in stretta rispondenza alle effettive esigenze, contenendo al contempo le relative spese nei limiti prefissati. Favorevoli in tal senso appaiono alcune preminenti circostanze: - l'Agenzia del demanio ha quasi completato le operazioni per la determinazione del valore dei diversi cespiti immobiliari in uso presso i ministeri e si renderà possibile per il futuro parametrare le spese manutentive di ogni immobile al suo effettivo valore; - normative recentemente introdotte, miranti ad adeguare immobili e impianti alla sicurezza dei luoghi di lavoro e a rispondere ad esigenze di eco-compatibilità ambientale e di risparmio energetico, hanno spinto le amministrazioni ad accelerare le attività ricognitive degli edifici utilizzati e dei loro fabbisogni.*

*La Sezione di controllo formula osservazioni e raccomandazioni puntuali per ciascuna amministrazione nelle parti specifiche della propria relazione, ricordando che a fronte di dette osservazioni, ai sensi della disposizione di cui all'articolo 3, comma 6, legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni, entro sei mesi dalla pubblicazione della delibera che approva la relazione, dovranno pervenire alla Sezione stessa le comunicazioni sulle misure correttive dei comportamenti gestionali che le amministrazioni intenderanno di adottare.*

-----

**Indagine sulla "Attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620, 621, della legge n.244 del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria per il 2008): spese ordinarie e straordinarie per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali dai Ministeri"- Gestione relativa al periodo 2008.**

Relatore: Pres. Anna Maria Carbone Prosperetti

## **INDICE**

### **Premessa e ambito dell'indagine**

#### **PARTE I. LA GESTIONE NEL PERIODO 2008- 2010**

##### **A. Il complesso quadro normativo di riferimento. Le difficoltà applicative**

- A. 1. La disciplina normativa
- A. 2. Le difficoltà di attuazione della disciplina

##### **B. Le situazioni rilevate presso i singoli ministeri**

- B. 1. Ministero dell'economia e delle finanze
- B. 2. Ministero degli affari esteri
- B. 3. Ministero dell'interno
- B. 4. Ministero della giustizia
- B. 5. Ministero della difesa
- B. 6. Ministero per lo sviluppo economico
- B. 7. Ministero per l'istruzione, università e ricerca
- B. 8. Ministero per i beni e le attività culturali
- B. 9. Ministero infrastrutture e trasporti
- B. 10. Ministero della salute
- B. 11. Ministero per le politiche agricole
- B. 12. Ministero per l'ambiente
- B. 13. Ministero del lavoro e politiche sociali

##### **C. Prime conclusioni. Esiti dell' istruttoria al 31 dicembre 2010**

#### **PARTE II. LA GESTIONE NEL PERIODO 2011- 2012**

##### **D. Lo sviluppo delle azioni presso i singoli ministeri**

- D. 1. Ministero dell'economia e delle finanze
- D. 2. Ministero degli affari esteri
- D. 3. Ministero dell'interno
- D. 4. Ministero della giustizia
- D. 5. Ministero della difesa

- D. 6. Ministero per lo sviluppo economico
- D. 7. Ministero per l'istruzione, università e ricerca
- D. 8. Ministero per i beni e le attività culturali
- D. 9. Ministero infrastrutture e trasporti
- D. 10. Ministero della salute
- D. 11. Ministero per le politiche agricole
- D. 12. Ministero per l'ambiente
- D. 13. Ministero del lavoro e politiche sociali

### **PARTE III. OSSERVAZIONI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'INDAGINE**

- A. Precisazioni per una corretta lettura delle tabelle allegate**
- B. Esiti dell'indagine**
- C. Conclusioni finali e raccomandazioni**
- D. Adunanza pubblica del 18 marzo 2014**



## RELAZIONE

### **Premessa e ambito dell'indagine**

La relazione riferisce sugli esiti dell'indagine avente a oggetto *"L'attuazione delle disposizioni inerenti al contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620 e 621, della legge n. 244/2007. La gestione nel periodo 2008-2012"*.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha inteso verificare lo stato di attuazione e il rispetto dei limiti posti dalle citate norme alla spesa per manutenzione degli immobili utilizzati dai Ministeri, nonché evidenziare le misure adottate per impostare una trasparente allocazione contabile delle risorse e per monitorare gli andamenti tendenziali della particolare spesa nel perseguimento dell'obiettivo della sua progressiva riduzione nel tempo.

E' stata data particolare attenzione alle spese in termini di impegni di competenza, effettuate dai ministeri per manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati, siano essi di proprietà, in uso gratuito o in locazione passiva.

L'istruttoria, originariamente volta a rilevare la situazione nel triennio 2008-2010, è stata poi estesa al biennio 2011-2012 essendo nel frattempo intervenute modifiche normative dalle quali era lecito aspettarsi interferenze applicative e più positivi effetti, rispetto a quelli già riscontrati alla data del 31 dicembre 2010, sotto il profilo di una più razionale *governance* del patrimonio pubblico e del contenimento delle relative spese.

La presente relazione, proprio per rendere evidenti gli interventi adottati dalle amministrazioni nei due diversi periodi analizzati, si articola in due parti.

## PARTE I

### La gestione nel periodo 2008- 2010

#### A. Il complesso quadro normativo di riferimento. Le difficoltà applicative

##### A1 La disciplina normativa

**A.1.1.** La legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), articolo 2, commi da 618 a 621 stabiliva che le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non potessero superare per l'anno 2008 la misura dell'1,5 per cento e, a decorrere dal 2009, la misura del 3 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Detto limite di spesa si riduceva all'1 per cento nel caso di esecuzione di interventi di sola manutenzione ordinaria.

Per gli immobili in locazione passiva, veniva ammessa soltanto la manutenzione ordinaria nella misura massima dell'1 per cento del valore dell'immobile utilizzato.

Dall'attuazione delle disposizioni dovevano conseguire per il complessivo insieme di tutte le amministrazioni centrali (comprese autorità indipendenti, agenzie, amministrazioni di organi costituzionali) economie di spesa, in termini di indebitamento netto, non inferiori a euro 650 milioni per l'anno 2008, 465 milioni per l'anno 2009 e 475 milioni a decorrere dall'anno 2010.

La legge precisava che le spese di manutenzione, ordinaria e straordinaria, avrebbero dovuto essere effettuate esclusivamente con imputazione a specifico capitolo appositamente denominato, anche di nuova istituzione, rispettivamente di parte corrente e di conto capitale, iscritto nella pertinente unità previsionale di base dell'amministrazione nel quale fare confluire tutti gli stanziamenti destinati alle predette finalità. Tale disposizione avrebbe assicurato la immediata trasparenza delle spese annualmente effettuate.

Le amministrazioni, per una corretta attuazione delle disposizioni, avevano l'onere di rilevare l'esatta e attuale consistenza del patrimonio in uso; esaminare se il valore degli immobili utilizzati fosse stato determinato e comunque aggiornato; enucleare dai capitoli ad oggetto promiscuo le spese di che trattasi; impostare subito, e svolgere con continuità nel corso dei successivi esercizi, un monitoraggio delle relative spese distinguendo quelle sostenute per manutenzione ordinaria dalle altre, diversificando ulteriormente le spese stesse a seconda che fossero riferite ad immobili in proprietà o utilizzati in locazione passiva;

La maggiore trasparenza contabile che la legge richiedeva, prevedendo che le spese dovessero confluire in capitoli *ad hoc*, avrebbe tra l'altro reso più agevole da parte delle stesse amministrazioni la programmazione degli interventi manutentivi prevedendo azioni e fasi operative idonee a contenere le spese nei limiti prefissati. In vista delle annuali manovre complessive di finanza pubblica sarebbe stata assicurata una più immediata verifica delle economie realizzate in corso d'anno nelle diverse gestioni.

Nelle operazioni di accertamento e attualizzazione del valore degli immobili era chiamata a intervenire, ai sensi del comma 620, l'Agenzia del demanio che avrebbe dovuto concludere i suoi compiti entro il mese di febbraio 2008. La data, troppo ravvicinata a fronte come si vedrà in seguito di una serie di difficoltà applicative e della stessa complessità dei processi ricognitivi ai quali non potevano essere estranee le diverse amministrazioni, non è stata rispettata.

Con successivo decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con la legge n. 122 del 2010, articolo 8, comma 1, venivano modificati i tetti di spesa a partire dal 2011: il limite di spesa (di cui all'art. 2, comma 618 della citata legge n. 244/2007), a decorrere dal 2011 veniva rideterminato nella misura del 2 per cento per cento del valore dell'immobile utilizzato, con la precisazione tra le altre che *"Resta fermo quanto previsto dai commi da 619 a 623 del citato articolo 2..."*. e si introducevano, a ben due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni di che trattasi, le prime deroghe all'originaria disciplina specificando che *"Le deroghe ai predetti limiti di spesa sono concesse dall'Amministrazione centrale vigilante o competente per materia. Le limitazioni di cui al presente comma non si applicano nei confronti degli interventi obbligatori ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" e del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 2008, concernente la sicurezza sui luoghi di lavoro"*

Venivano dunque introdotti, con notevole ritardo, correttivi a una normativa che, imponendo riduzioni di spesa lineari indistintamente per tutte le amministrazioni, non aveva considerato situazioni particolari e le specifiche esigenze di alcuni ministeri che, come sarà evidenziato nel corso della relazione, si sono rivelate subito nei primi mesi di attuazione e che hanno dato origine a faticosi, tardivi e non sempre chiari interventi interpretativi.

La originaria situazione d'incertezza, e in casi non marginali, l'impossibilità di dare puntuale attuazione alle norme, non ha determinato o consentito a quelle amministrazioni, poi beneficiarie di spazi più o meno ampi di deroga, proficui interventi per concorrere per ben due esercizi finanziari consecutivi alle riduzioni di spesa nelle percentuali prefissate.

Va ricordato che le disposizioni di che trattasi hanno carattere strutturale e sono destinate a durare, permeando di effetti le future manovre finanziarie annuali. La conferma è nell'articolo 8, comma 1, del d.l. n.78 del 2010, convertito con legge n.122 del 2010 che "a decorrere dal 2011" determina nel 2 per cento del valore degli immobili il limite di spesa, mantenendo i limiti e gli altri obblighi informativi già stabiliti dalla citata legge finanziaria per il 2008 oltre agli obblighi informativi di cui all'art. 2, comma 222, periodo decimo e undicesimo della legge 23.12.2009, n.191; il medesimo articolo espressamente prevede poi che le deroghe ai predetti limiti di spesa sono concesse dall'amministrazione centrale vigilante o competente per materia *"sentito il dipartimento della Ragioneria generale"*, con ciò introducendo una procedura di flessibilità nella identificazione di deroghe nel tempo a seconda del sopravvenire di specifiche esigenze".

---

**A.1.2.** Chiarita la valenza strutturale delle disposizioni, è opportuno precisare per una corretta comprensione delle osservazioni che saranno in seguito espresse, che le disposizioni dell'articolo 2, commi da 618 a 622 cit. della legge n.244 del 2007, pur con le modifiche sopra richiamate, sono da considerare solo un tassello di un ben più ampio intervento del legislatore per la regolazione di una economica ed efficace gestione dei beni del patrimonio e del demanio pubblico, e non solo statale.

Già alla metà degli anni 90 erano state emanate tutta una serie di disposizioni tendenti ad avviare programmi di razionalizzazione della proprietà immobiliare pubblica e di una sua più efficace gestione. Ci si sarebbe dunque aspettati che le procedure necessarie ad attuare le disposizioni di contenimento delle spese di che ora trattasi, avrebbero trovato in attività amministrative nel tempo poste in essere una solida base di partenza che ne avrebbe reso immediata l'attuazione.

Per lo specifico profilo che qui interessa si richiama il d.l. n. 35 del 2001, convertito con legge n.410 del 2001, che prevedeva un processo di ricognizione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici non territoriali, assegnando l'individuazione di criteri e modalità operative all'Agenzia del demanio (art.1, commi 1 e 2).

Altre disposizioni finalizzate alla valorizzazione del patrimonio immobiliare, hanno contribuito a costruire nel tempo il ruolo dell'Agenzia nell'ambito di una estesa ricognizione degli interventi effettuati sugli immobili pubblici.

La legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), art. 1, commi 262 e segg., aveva inteso dare una importante spinta innovatrice alla gestione del patrimonio immobiliare pubblico, visto nella sua configurazione complessiva, mirando al recupero, restauro e ristrutturazione degli immobili con l'introduzione di una rigorosa programmazione (programmi c.d. PUV anche per lo sviluppo locale) e con la previsione di nuove destinazioni d'uso che consentissero una migliore utilizzazione dei beni con ciò, tra l'altro, incrementandone il valore. In tale quadro proprio l'Agenzia del demanio, era chiamata a individuare, d'intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili per i quali si potesse avviare un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, per costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, un elemento di stimolo ed attrazione di ulteriori e diversi interventi di sviluppo locale.

La stessa legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), che interessa preminentemente la presente indagine, all'articolo 1, commi 313-319, stabiliva che fosse impostato un piano di valorizzazione dei beni pubblici attraverso operazioni di recupero degli immobili, perseguendo l'intento di razionalizzare le politiche di settore anche nell'obiettivo del contenimento delle spese.

In tale ampio contesto normativo, e in attinenza con le finalità di riduzione delle spese di manutenzione, sono anche da menzionare le disposizioni dell'articolo 2, comma 222 della legge n.191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), delle quali questa Sezione di controllo si è di recente occupata svolgendo un'altra indagine mirante a individuare, tra l'altro, l'attuazione

dei compiti di ricognizione e monitoraggio posti in capo alle amministrazioni statali e all'Agazia del demanio nell'obiettivo della razionalizzazione della gestione del patrimonio pubblico. Con tale legge è stato rafforzato il ruolo dell'Agazia del demanio quale soggetto "Conduttore Unico" che, in via esclusiva, è chiamata a soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali ed alla quale le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare, entro termini stabiliti, gli immobili a qualsiasi titolo detenuti.

**A. 1.3.** Per quanto riguarda i profili strettamente finanziari le norme, come detto, prevedevano positivi risultati già a partire dall'anno 2008. Con riferimento agli interventi manutentivi le disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 222 della legge n. 191 del 2009 già citata, si sono poste come rafforzamento delle previsioni già recate dai commi 618, 619 dell'art. 2 della finanziaria per il 2008, prevedendo per l'avvenire una riduzione di spesa di circa 470 milioni di euro all'anno a partire dal 2010, ben evidenziata nella relazione tecnica allegata al testo normativo, alla quale dovevano contribuire anche i ministeri.

L'indagine ha rivelato che per il comparto dei ministeri sono stati limitati gli interventi avviati e le misure adottate, che possano ritenersi significativi per concorrere alla riduzione delle specifiche spese .

Sono state molteplici le cause che hanno determinato forti ritardi all'entrata a regime del complesso delle disposizioni di settore sopra richiamate.

Anche quando particolari favorevoli condizioni e più efficaci interventi amministrativi possano considerarsi determinanti di risparmi di spesa di una qualche rilevanza per la singola amministrazione, appare comunque limitato l'effetto a livello di Comparto.

Nei primi due anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008, alcuni Ministeri hanno infatti concorso solo in minima parte a contenere la spesa, per le ragioni sulle quali puntualmente si riferirà.

Quanto all'effettivo ammontare delle spese complessivamente sostenute per la gestione degli immobili in uso, ci si deve basare sulle dichiarazioni delle stesse amministrazioni a causa della rilevata scarsa chiarezza dei rendiconti accompagnata dalla carenza di efficaci monitoraggi specie nel periodo 2008-2010. A fronte delle difficoltà manifestate dalle amministrazioni a gestire le spese manutentive su capitoli *ad hoc* e, quindi, a ristrutturare i propri documenti contabili nelle forme semplificate richieste dalle disposizioni normative, la Ragioneria generale ha fornito indicazioni puntuali e organiche sulle modalità di determinazione e evidenziazione delle specifiche poste, solo nel maggio 2010, con la circolare sulle previsioni di bilancio per il 2011 e per il triennio 2011-2013<sup>1</sup>.

E' opportuno evidenziare che il presupposto di tutto il processo di programmazione delle manovre finanziarie è l'utilizzo da parte delle singole amministrazioni di un sistema di monitoraggio coerente con esigenze di assoluta trasparenza e tempestiva rilevazione degli

---

<sup>1</sup> Circolare Ministero economia e finanze n. 9942 del 3 maggio 2010 - Adempimenti connessi all'attuazione dell'art. 2, comma 222 della legge finanziaria per il 2010.

impegni assunti e dei pagamenti effettuati; nel caso delle specifiche spese, poi, il sistema deve essere condiviso con l'Agazia del demanio alla quale, con cadenza semestrale, le amministrazioni dello Stato sono tenute a fornire le comunicazioni aggiornate più sopra richiamate.

L'indagine ha al contrario evidenziato l'inidoneità dei sistemi informatici utilizzati non sempre tra loro interattivi, carenze nella rilevazione dei dati, sfasature temporali nel loro inserimento informatico, scarsa circolazione degli elementi di conoscenza necessari alla verifica dell'attuazione della normativa sul piano macroeconomico.

La materia, se non analizzata solo con riferimento alla gestione delle amministrazioni statali ma nel più ampio profilo del coordinamento della finanza pubblica, risulta sempre più regolata da un complesso di norme strettamente correlate, per la cui attuazione occorre che i soggetti e tutti gli organismi coinvolti seguano ben cadenzate fasi procedurali; ritardi o carenze in singoli settori sono suscettibili di incidere negativamente sugli esiti nel complesso attesi.

Si richiamano in particolare le disposizioni del d.lgs. n. 85 del 2010 per le quali il processo ricognitivo, di razionalizzazione e valorizzazione degli immobili, come sopra descritto, assume nei prossimi anni una ulteriore rilevanza.

E' con tale decreto, infatti, che si è dato avvio al procedimento di cui alla legge n. 42 del 5 maggio 2009, primo adempimento formale per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Vi si prevede che *"i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato"*.

Nell'individuare le tipologie di beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a regioni ed enti locali, il citato decreto n. 85 esclude espressamente dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato. Lo stesso decreto prevede che la esclusione dagli elenchi, da trasmettere all'Agazia del demanio, debba essere adeguatamente motivata e, a tal fine, il sistema informatico dell'Agazia deve indicare un'apposita sezione nella quale sia possibile evidenziare le ragioni per le quali si chiede l'esclusione del bene da quelli oggetto di trasferimento.

## **A. 2. Le difficoltà di attuazione della disciplina**

Nel rinviare ai successivi paragrafi per le specifiche situazioni accertate nell'ambito di singole amministrazioni, si evidenziano le criticità più diffuse che hanno contribuito a ritardare la completa attuazione della normativa, dal suo primo avvio e ancora parzialmente registrate fino alla fine del 2012<sup>2</sup>.

E' emersa da subito una generalizzata difficoltà a individuare esattamente i dati di impegno per spese di manutenzione degli immobili da scritte di rendiconto non adeguate a consentire una precisa disaggregazione delle spese; forti ritardi sono stati poi registrati nell'invio delle previste comunicazioni all'Agazia del demanio sul numero, la tipologia degli immobili, sui titoli giuridici

---

<sup>2</sup> Per il periodo 2011-2012 cfr. Parte seconda della relazione.

sui quali l'uso trovava fondamento: ciò per cause comuni o specifiche di alcune amministrazioni.

Elemento di grave e diffusa criticità, a fronte dell'elevato numero di soggetti coinvolti, è stata l'insufficienza di indirizzi chiari e puntuali rivolti dalle amministrazioni ai responsabili delle proprie strutture, centrali e periferiche, nonché ai funzionari delegati in ordine alle procedure da seguire per una celere e corretta rilevazione dei dati essenziali e per la successiva trasmissione ad un dipartimento/direzione generale centrale, che fungesse da punto di raccolta e di verifica della correttezza e veridicità delle informazioni, o piuttosto direttamente all'Agenzia del demanio secondo forme e operazioni omogenee concordate con l'amministrazione centrale.

Alla confusione che si è così creata si è aggiunto il ritardo nell'impostazione di un valido sistema di monitoraggio informatizzato che consentisse l'assemblaggio delle informazioni nel corso dell'esercizio per seguire l'andamento delle spese assunte dai vari centri di responsabilità.

All'esigenza si sarebbe dovuto rispondere immediatamente una volta evidenziatesi due rilevanti difficoltà : a) l'esistenza nell'ambito dei singoli stati di previsione della spesa di una molteplicità di capitoli di bilancio ad oggetto fortemente promiscuo, sui quali gli oneri di manutenzione di immobili venivano a confondersi con altre spese di diversa natura; b) l'incompleta conoscenza delle aree in uso, delle situazioni giuridiche e contrattuali degli immobili e del loro singolo valore (al quale le percentuali di contenimento delle spese manutentive avrebbero dovuto essere rapportate).

L'evidenziata e generalizzata confusa situazione del patrimonio immobiliare in uso al momento dell'entrata in vigore della disciplina di che trattasi, ha richiesto di avviare, ancor prima di assumere i provvedimenti che consentissero di ridurre le spese di manutenzione, una ricognizione che consentisse di chiarire le concrete destinazioni (uffici, archivi, magazzini, spazi museali) e di aggiornare i titoli in base ai quali l'utilizzazione era consentita (proprietà, concessione demaniale gratuita, locazioni da privati o da enti pubblici etc.). Una ricognizione puntuale e complessa che ha richiesto un tempo non indifferente e, come si riferirà nella seconda parte della relazione, per gli immobili utilizzati all'estero dalle sedi diplomatiche e consolari o da istituti di cultura, è stata completata solo nei primi mesi del 2013.

Rilevata tale situazione, l'ufficio del magistrato istruttore ha ritenuto di formulare all'Agenzia del demanio specifiche richieste sia sullo stato di attuazione degli adempimenti di competenza dell'Agenzia stessa (determinazione e attualizzazione del valore degli immobili), sia sulle comunicazioni che per legge avrebbero dovuto pervenire semestralmente all'Agenzia dalle singole amministrazioni (fabbisogni allocativi, superfici non più necessarie, utilizzo di immobili di terzi etc.).

Dalle risposte dell'Agenzia<sup>3</sup> è emerso quanto segue.

L'Agenzia ha trasmesso a tutte le amministrazioni apposite schede per l'acquisizione dei dati entro i termini indicati chiedendo anche le informazioni necessarie a rilevare le concrete situazioni giuridiche degli immobili e, per completezza, ha espresso l'esigenza dell'acquisizione di copia dei contratti di locazione passiva in essere. Con riguardo agli obblighi di comunicazioni semestrali degli interventi manutentivi risultano tra l'altro inviate dall'Agenzia numerose circolari contenenti indicazioni operative per enucleare e accertare correttamente gli interventi effettuati nel corso dell'anno sugli immobili assegnanti, distintamente in uso governativo in proprietà di terzi o utilizzati a qualsiasi titolo.

Considerato il decorso del primo termine di scadenza, l'Agenzia in data 19 marzo 2010 ha inviato un sollecito, rappresentando alle amministrazioni inadempienti che, stante il tempo trascorso, il mancato riscontro sarebbe stato inteso come assenza di fabbisogno di ulteriori spazi allocativi e come dichiarazione di superfici occupate non più necessarie. Al contempo ha ribadito l'esigenza di acquisire copia dei contratti di locazione.

Per il persistere di mancata risposta da parte di talune Amministrazioni, nonché la parzialità di alcuni dati pervenuti, l'Agenzia stessa ha provveduto a successivi interventi di chiarificazione e sollecito<sup>4</sup>.

Se il riscontro alle richieste dell'Agenzia trovava fondamento normativo nelle previsioni di cui all'art. 2, comma 222, e in base a tale disposizione le amministrazioni si sono attivate, i rilevanti ritardi nelle dovute comunicazioni e soprattutto i casi di incompletezza delle informazioni fornite sono indicativi della sopra rilevata situazione di non completa conoscenza della concreta situazione del patrimonio immobiliare.

Nell'ambito di molte amministrazioni si sono verificate tutta una serie di disfunzioni: in numerosi casi sono pervenuti all'Agenzia fogli/*fails* separati anziché un unico prospetto per ogni singolo ministero; sono mancati, a corredo, i dati relativi agli immobili utilizzati da enti e da altri organismi vigilati; è stata carente la previa verifica e la certificazione sulla completezza e veridicità dei dati trasmessi da strutture periferiche.

La frammentarietà delle comunicazioni e la mancanza di una dichiarazione che attestasse per ciascun semestre o anno la conclusione delle attività ricognitive e la correttezza delle rilevazioni effettuate non hanno consentito all'Agenzia, nel periodo 2008-2010 di avere certezza sulla totalità degli utilizzi, dei fabbisogni, degli interventi manutentivi effettuati. Il successivo iter procedimentale è stato pertanto non solo ritardato, ma complicato sul piano operativo nel tentativo di assumere *aliunde* informazioni suppletive, necessarie alla esatta ricostruzione del quadro complessivo.

E' appena il caso di notare che il modo di procedere da parte delle amministrazioni non ha creato difficoltà all'Agenzia solo nell'assemblaggio delle informazioni ricevute, come una prima

---

<sup>3</sup> Note Prot. 21040 del 31/05/2010.

<sup>4</sup> Prot. n. 31306 del 30.8.2010.



osservazione potrebbe far ritenere; in realtà ha ostacolato proprio l'applicazione della normativa di riferimento in quanto l'Agenzia del demanio non poteva sostituirsi alle amministrazioni invadendone le competenze e sopperire alla mancata certificazione di completezza e veridicità dei dati da parte delle singole amministrazioni.

## **B. Le situazioni rilevate presso i singoli ministeri**

Ci si sofferma qui di seguito su situazioni particolari, rilevate in sede istruttoria, che hanno concorso a ritardare l'applicazione della disciplina originariamente impostata, tanto da ritenerla in qualche caso inapplicabile e pervenire all'emanazione di speciali norme di deroga con la previsione, per il futuro, di criteri di flessibilità rispetto all'iniziale rigidità delle disposizioni emanate nel 2007.

Si tratta di situazioni ricollegabili a fenomeni di riorganizzazione strutturale (specie nei ministeri incisi da sostanziali modifiche nelle competenze), alla tipicità di missioni istituzionali che richiedono speciali cautele di sicurezza, o piuttosto alla particolare natura del patrimonio immobiliare in uso (es. beni di pregio, beni archeologici o museali).

Con riferimento alle situazioni derogatorie questa Sezione di controllo avverte che le amministrazioni che ne godono non possono ritenersi esentate dall'onere di monitorare correttamente le spese sostenute e impostare idonei programmi per interventi finalizzati ad un uso razionale e più economico degli immobili.

### **B. 1. Ministero dell'economia e delle finanze**

Il Ministero riveste un ruolo assai rilevante nell'attuazione della complessa disciplina per la valorizzazione e il razionale ed economico utilizzo degli immobili pubblici.

In particolare sono due le missioni attribuite al Ministero.

- Adempimenti connessi all'applicazione dell'articolo 2, comma 222 della legge finanziaria per il 2010. Segnalazione alla Corte dei conti degli enti inadempienti agli obblighi di comunicazione e trasmissione dei dati relativi al patrimonio immobiliare delle amministrazioni pubbliche (attività di coordinamento).

La legge, approvata nel mese di dicembre 2009 stabiliva che entro 90 giorni dall'entrata in vigore avrebbe dovuto essere redatto un elenco aggiornato identificativo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare pubblico in base alle comunicazioni degli enti interessati.

Il Dipartimento del tesoro ha predisposto allo scopo un sistema informatico ritenuto idoneo ad acquisire e classificare informazioni omogenee e ad aggiornare i dati con le eventuali variazioni intervenute al 31 gennaio di ogni anno.

Alla data del 31 marzo 2010 il Dipartimento aveva provveduto a redigere l'elenco delle amministrazioni che avevano effettuato la registrazione all'apposito portale: risultavano registrati 4.010 soggetti istituzionali di cui 3.113 procedevano già ad inserire i dati richiesti<sup>5</sup>.

Va peraltro evidenziato che un numero rilevante di altre amministrazioni avevano provveduto a comunicare le informazioni attraverso posta ordinaria, piuttosto che tramite sistema informatico, manifestando le difficoltà (non ultima la indisponibilità di strumenti informatici adeguati o di una casella per posta certificata) che impedivano di usufruire del portale messo a

---

<sup>5</sup> Risultavano registrati tra gli altri n. 6 regioni, 1 provincia autonoma e 3.113 comuni (cfr. Dip. Tesoro 44988/2010).

disposizione del Tesoro. Le operazioni di registrazione venivano quindi considerevolmente rallentate.

Basandosi su dati estrapolati da diverse fonti (ISTAT, Istituti autonomi case popolari, SIOPE, Liste disponibili presso i ministeri) e prendendo in considerazione le fonti ritenute più aggiornate, il Dipartimento del tesoro ha comunque tentato di effettuare una individuazione degli enti che alla suddetta data non si erano ancora registrati.

Sullo stato di attuazione della richiamata normativa il Dipartimento precisava che a metà del 2009 *"A seguito dell'articolato disegno attuativo, che vede le singole amministrazioni procedere tuttora alla registrazione, questo Dipartimento ritiene comunque positivi i risultati finora ottenuti, anche per la soluzione proposta che permette per la prima volta, un'effettiva ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico partendo da una situazione reale, comunicata direttamente dai soggetti interessati"*<sup>6</sup>.

Dichiarava altresì che *"le procedure inerenti alla valorizzazione del patrimonio saranno oggetto di una successiva fase attraverso la collaborazione con l'Agenzia per il territorio e la predisposizione di un più adeguato sistema informatico"*.

- Adempimenti per il contenimento delle spese per manutenzione e riparazione immobili ad uso diretto degli uffici e strutture di servizio del Ministero dell'economia e delle finanze .

Rispetto ad altri ministeri l'Amministrazione dell'economia e delle finanze risulta avere<sup>7</sup> provveduto ad una ricognizione più completa degli immobili utilizzati per le proprie sedi centrali, distaccate e provinciali dei propri uffici, che ha trasmesso all'Agenzia del demanio nell'aprile 2009<sup>8</sup>.

Riferisce che le strutture del Ministero occupano complessivamente sul territorio nazionale n.290 sedi<sup>9</sup>.

Il monitoraggio effettuato ne distingue la proprietà (patrimonio pubblico o privato) e ascrive ad ogni immobile il rispettivo valore<sup>10</sup>.

L'Amministrazione ha fornito i prospetti degli impegni assunti in ciascun anno per spese di manutenzione ordinaria; ha posto le spese a confronto con i limiti annuali consentiti e ne ha dichiarato il rispetto.

Si precisa che i dati risultano distinti per ciascun anno tra settore "economia" e settore "finanze", diversificati per la sede principale e le sedi distaccate nel territorio laziale e sedi provinciali; viene anche indicato il valore (ove determinato) di ciascun cespite immobiliare e la percentuale di spesa annualmente fissata per il raggiungimento delle economie di legge.

Rileva tuttavia la Sezione che i dati trasmessi, se risultano riferiti ai singoli centri di responsabilità gestionale, sono tuttavia aggregati nel loro ammontare complessivo e non distinti per singoli capitoli, pur avendo l'Amministrazione fornito l'elenco dei capitoli interessati

<sup>6</sup> Cfr. Prot. lettera indicata alla nota n. 8.

<sup>7</sup> Alla data del 31 marzo 2010 totale dei fabbricati: 41.862 di cui 39.179 accatastati; 87,67% di proprietà delle amministrazioni e il 3,66% in locazione passiva. I terreni assommano a 70.735 di cui 69.886 accatastati e il 95,2% in proprietà.

<sup>8</sup> Con nota 27131 del 5 aprile 2009.

<sup>9</sup> Compresa quelle destinate alle direzioni territoriali ed alle ragionerie territoriali.

<sup>10</sup> Cfr. Tabelle allegate.

alcuni dei quali sono risultati poi ad oggetto promiscuo (circostanza che chiarisce il motivo della trasmissione di dati aggregati); sono indicati gli impegni delle sole spese per manutenzione ordinaria. Questi i limiti delle tabelle relative al Ministero allegate alla presente relazione.

Non esaustive sono le informazioni pervenute nella prima fase di indagine sulle considerevoli spese sostenute per manutenzione straordinaria specie di quelle gravanti sul capitolo 7460 "spese per lo sviluppo del sistema informativo, ivi compresa la manutenzione straordinaria della sede (La Rustica) e quant'altro necessario alle esigenze della struttura stessa" - capitolo gestito direttamente dall'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di Stato. Il capitolo è evidentemente ad oggetto promiscuo, circostanza che non consente, se non a seguito di un puntuale monitoraggio da parte della stessa Amministrazione, la immediata evidenza delle spese sostenute per l'utilizzo dell'immobile e di verificarne il rispetto dei limiti posti dall'art. 2, comma 618 della legge 244 del 2007 più volte citata. Nel primo periodo di riferimento dell'indagine, l'immobile della sede a "La Rustica" non era ancora inserito negli elenchi pubblicati dall'Agenzia del demanio che, come affermato dal suddetto Ispettorato, stava provvedendo al reperimento delle documentazione necessaria per l'assunzione in consistenza<sup>11</sup>.

Per colmare le lacune rilevate l'Amministrazione ha offerto informazioni sulle circolari diramate alle sedi periferiche per individuare preventivamente gli interventi manutentivi necessari in modo da redigere razionali programmi di spesa nel rispetto dei limiti consentiti<sup>12</sup>.

Nell'obiettivo del contenimento delle spese, è stato rivolto l'invito agli uffici competenti nelle diverse sedi a operare una ricognizione delle prestazioni oggetto dei contratti di manutenzione sia in termini di contenimento della spesa che di qualità ed efficacia delle prestazioni.

Conclusivamente per il Ministero può ritenersi che quanto fin qui rilevato, e precisato dalla stessa Amministrazione, in ordine ai compiti di coordinamento affidati al Ministero (sub A) e a quelli diretti al contenimento delle proprie spese (sub B), evidenzia il perdurare fino a tutto il 2010 di non poche difficoltà e carenze nell'attuazione della complessa e variegata disciplina di settore.

## **B.2. Ministero degli affari esteri**

L'Amministrazione con due successive note <sup>13</sup>, ha indicato i seguenti capitoli sui quali gravano gli impegni per gli oneri che qui interessano nel periodo 2008-2010:

Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo

- cap. 2164 "Manutenzione ordinaria e riparazione di immobili e impianti";

Direzione generale Affari amministrativi e Bilancio

---

<sup>11</sup> RGS - Ispettorato gen. Informatizzazione, 7 ott.2010, n. 0011243.

<sup>12</sup> Il Dipartimento Affari generali ha dichiarato che non figurano nel proprio centro di responsabilità capitoli dedicati a spese straordinarie.

<sup>13</sup> MAE Sede Segr Co - Prot. 121232 del 2 aprile 2010 e successiva Prot 136275.

- cap. 7245 "Acquisti, ristrutturazioni , costruzioni e relative spese connesse di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e uffici consolari";
- cap. 7248 "Manutenzione straordinaria degli immobili da adibire a sedi diplomatiche e uffici consolari" (istituito nel 2010);
- cap. 1613 "Spese istituzionali e di funzionamento per le rappresentanze diplomatiche e uffici consolari di I categoria;
- cap. 1614 "Manutenzione straordinaria degli immobili";
- cap. 1391/8 "Manutenzione ordinaria e straordinaria della sede centrale e delle sue pertinenze";
- cap. 7255 "Manutenzione straordinaria per gli immobili".

#### Cerimoniale della Repubblica (C.d R. 3)

- cap. 1174/3 "Manutenzione ordinaria dello stabile del parco e del giardino di Villa Madama. Spese inerenti l'adozione delle misure di sicurezza".

Sotto il profilo della trasparenza delle allocazioni in bilancio nel triennio ora considerato l'analisi svolta dall'ufficio del magistrato istruttore ha rilevato le seguenti carenze: - il capitolo 7245 risulta essere solo per memoria dal 2004, con un unico stanziamento nel 2009 e ancora per memoria nel 2010; - la dizione del capitolo 1613 appare eccessivamente promiscua; - il capitolo 1614 risulta a stanziamento nullo per gli anni 2009 e 2010; - sul capitolo 1391/8, relativo a spese per gli edifici della sede centrale, risultano iscritte sia le spese di manutenzione ordinaria che straordinaria, in disaccordo con il dettato normativo; - il capitolo 7255 appare a stanziamento nullo per gli anni 2009 e 2010.

A distanza di tre anni dall'entrata in vigore delle disposizioni della citata legge finanziaria, i documenti e le scritture contabili del Ministero degli affari esteri non sono stati oggetto di una sostanziale rivisitazione per renderli di immediata lettura. A detta della stessa Amministrazione la rimodulazione degli oneri è apparsa operazione assai complessa per il numero elevato degli immobili in uso sul territorio nazionale e all'estero e la molteplicità delle gestioni.

L'ufficio centrale di bilancio<sup>14</sup> da parte sua ha dichiarato che nella maggior parte dei casi, nel periodo di riferimento, i capitoli si presentavano ad oggetto promiscuo e potevano quindi riguardare diverse tipologie di spesa, circostanza che contribuiva a non rendere di immediata evidenza le specifiche spese.

Quanto poi alla determinazione del valore dei singoli immobili, al quale per legge avrebbero dovuto essere correlate le spese di manutenzione, nel primo biennio di attuazione della normativa è mancato un elemento basilare e cioè la completa e puntuale ricognizione delle varie situazioni.

Per gli edifici di pregio (come nelle sedi delle principali ambasciate all'estero) che richiedono oneri di manutenzione elevati, non può ritenersi corretta e conforme a legge la modalità seguita, secondo la quale, in attesa del completamento della revisione delle scritture di

<sup>14</sup> MAE - Ufficio centrale di bilancio, uff. .I - Prot. 902/23641 dell'agosto 2010.

bilancio, per la verifica del rispetto delle percentuali annuali di spesa si è fatto ricorso a una stima di media o si fa "riferimento al valore complessivo degli immobili in uso a conoscenza specie per quanto riguarda gli immobili all'estero".

Deve comunque darsi atto all'ufficio centrale di bilancio che, avendo accertato le difficoltà e le carenze riscontrate per assolvere ai compiti di accertamento del rispetto dei tetti di spesa consentiti, ha subito invitato l'Amministrazione ad assumere gli interventi necessari a chiarire le differenti situazioni.

Solo il 23 marzo 2011, sono stati forniti gli aggiornamenti richiesti<sup>15</sup>:

a) Valore degli immobili: conferma della cifra di euro 287.002.735 per la sede centrale del Ministero, come indicato nell'apposito elenco pubblicato sul sito dell'Agenzia del demanio; completamento per gli immobili all'estero dell'aggiornamento dei valori, in azione congiunta Ministero/Agenzia del demanio, che ammonta nel suo complesso a 846.043.755,33 come anche registrato nel conto del patrimonio.

b) Adeguamento del bilancio: si dichiara avviato il processo per quanto riguarda le spese sostenute per la sede centrale per un più trasparente monitoraggio nel triennio 2011-2013. Si dichiara che permangono i capitoli già distinti per la Direzione generale Cooperazione allo sviluppo (2164) e per la manutenzione di Villa Madama (1174/3); per le spese relative alla sede centrale del MAE le spese si imputano al capitolo 1394 se ordinarie e se straordinarie al capitolo 7255.

Appaiono avviate, dunque, sia le procedure per rendere trasparenti le spese sia, come sarà meglio esposto nella seconda parte della relazione, la rilevazione dell'esatta situazione dei singoli immobili, impegnando tutte le strutture interessate a portare avanti un ben impostato monitoraggio delle spese sostenute per la manutenzione degli immobili all'estero. Come ricorda anche l'Ufficio di bilancio nella nota del 23 marzo 2011 cit., la normativa introdotta dal DPR 1° febbraio 2010, n. 54 "Regolamento recante norme di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze all'estero", ha dato forte impulso in tal senso prevedendo una dotazione finanziaria di parte corrente ed una in conto capitale da rendicontare nell'ambito di un complessivo bilancio che ogni sede estera è tenuta a implementare con i dati occorrenti. In seguito a tale normativa, a decorrere dal 2011, sono stati istituiti il capitolo 7248 per oneri di manutenzione straordinaria che, per la specificità degli interventi non crea problemi, e il capitolo 1613 per le spese ordinarie che, va peraltro avvertito, potrà determinare difficoltà nel monitoraggio delle specifiche spese essendo purtroppo ad oggetto ancora promiscuo.

I prospetti di spesa allegati contengono i dati trasmessi dall'ufficio centrale di bilancio; è appena il caso di avvertire che, secondo quanto fin qui rilevato, non è possibile desumere elementi certi per una verifica dell'ammontare di spesa. I prospetti sono oltretutto carenti circa il valore dei singoli immobili fino a tutto l'esercizio 2009.

---

<sup>15</sup> Uff. II Prot. 902/8458.

### **B.3. Ministero dell'interno**

Ad apertura dell'indagine, l'Ufficio centrale di bilancio ha comunicato i capitoli interessati alle spese e i relativi centri di responsabilità:

- C.d.R. 3, Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (capitoli 1982/5 e 7302/3);
- C.d.R. 4 Dipartimento libertà civili e immigrazione (capitoli 2253/12 e 7351/3);
- C.d.R. 5 Dipartimento pubblica sicurezza (capitoli 2732/1, 2733/1, 7405/1 e 7409/1);
- C.d.R. 6 Dipartimento politiche del personale dell'amministrazione civile (Capitoli 2958/1, 2958/2, 2958/3, 7625/1, 7625/2 e 7625/3)<sup>16</sup>.

I prospetti contenenti i dati di impegno sono stati trasmessi alla Corte in data 6 settembre 2011 e non risultavano a tale data ancora del tutto completi.

Specie per i due primi esercizi di riferimento, come può riscontrarsi negli allegati, mancava il valore degli immobili; i dati relativi al Dipartimento libertà civili e immigrazione risultavano scarsamente significativi in quanto privi dell'indicazione di tutti gli impegni assunti e di informazioni utili per la loro rilevazione dal sistema informatico; incomplete erano inoltre le informazioni sulle spese per la manutenzione degli immobili adibiti a sede degli uffici centrali, delle Prefetture, della Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno.

Il Dipartimento alle politiche del personale e risorse strumentali del Ministero ha successivamente integrato in data 12 luglio 2012, solo per le Prefetture, l'elenco degli immobili in uso con l'indicazione del valore fornendo altresì il quadro degli stanziamenti di bilancio, ma non degli impegni, evidentemente ancora in fase di rilevazione nelle singole strutture gestionali<sup>17</sup>.

Si osserva che nel triennio considerato le spese, pur distinte per manutenzione ordinaria e straordinaria, vengono tuttavia ad incidere, come sopra precisato, su numerosi capitoli: la circostanza è in parte da ascrivere alla tipicità dell'articolazione organizzativa e della struttura del bilancio del Ministero che rispecchiano le differenti missioni istituzionali attribuite. E' appena il caso di avvertire che ciò non esime l'Amministrazione dal condurre un attento monitoraggio ai fini della dovuta trasparenza delle spese e si raccomanda all'Organo di controllo interno, proprio per la molteplicità delle gestioni, di effettuare le verifiche ritenute necessarie per il riscontro sul contenimento delle spese ed il rispetto delle disposizioni normative possibilmente nell'ambito di un razionale e organico programma di interventi.

L'istruttoria svolta fino al 31 dicembre 2010, non ha pertanto avuto esiti tali da consentire una valutazione positiva sul grado di attuazione della normativa di riferimento.

Va però messo in evidenza l'operato del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali, che ha inviato un prospetto più chiaro e meglio articolato, anche se anch'esso non del tutto completo, circa

---

<sup>16</sup> Ufficio centrale di bilancio, uff.I°, Prot 14132 del 7.4.2010

<sup>17</sup> Prot. 24551 del 12 luglio 2012.

gli impegni assunti per ciascun capitolo di propria competenza, raffrontando la spesa annuale per manutenzioni al valore del singolo immobile interessato, in aderenza al dettato legislativo<sup>18</sup>.

Per quanto attiene al rispetto degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 2, comma 222 della legge 23 dicembre 2009, n. 19, il Capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali, ha dichiarato *"di avere inviato i dati relativi agli immobili utilizzati a fini istituzionali a livello centrale e periferico dall'Amministrazione dell'interno limitatamente agli stabili sedi degli uffici amministrativi e di rappresentanza, ottemperando, per quanto di stretta competenza agli obblighi"*.

Il Capo del medesimo Dipartimento asserisce inoltre che *"le spese di manutenzione dei predetti immobili sono state contenute nei limiti prescritti sulla base del valore certificato dall'Agenzia del demanio"*<sup>19</sup>.

E' opportuno evidenziare che tale ultima dichiarazione appare limitata agli immobili utilizzati per i solo uffici centrali.

I parziali dati che sono pervenuti nella prima istruttoria si rinvergono nelle tabelle allegate. Per gli ulteriori aggiornamenti si rinvia a quanto sarà e precisato con riferimento al Ministero nella parte seconda della presente relazione.

#### **B. 4. Ministero della giustizia**

- L'Amministrazione ha trasmesso l'indicazione dei centri di responsabilità e dei relativi capitoli sui quali incidono le spese di che trattasi, ma non ha fornito esaustive informazioni sul complesso degli immobili in uso né aggiornamenti sulle operazioni avviate per il monitoraggio delle spese in corso d'anno e la determinazione del valore degli immobili.

Nessuna informazione, nemmeno dall'Ufficio di bilancio, è pervenuta alla Corte su eventuali interventi di revisione delle scritture contabili ai fini previsti dalla legge finanziaria per il 2008 più volte citata, dell'accorpamento delle spese manutentive in distinti capitoli (per spese ordinarie e straordinarie), depurati da oneri di diversa natura. Tali interventi presentavano somma urgenza.

Si sono infatti rilevate nel triennio in esame lacune considerevoli: - numero elevato dei capitoli interessati aventi oggetto promiscuo; - molteplicità di immobili in uso diffusi sul territorio nazionale per le esigenze dell'amministrazione della giustizia non precisamente catalogati. Conseguentemente era evidente l'impossibilità di operare raffronti tra la spesa effettuata e la tipologia e destinazione di un cespite immobiliare non enumerato o a valore spesso indeterminato.

Il tentativo di ricostruire il dato annuale degli impegni in base al sistema informativo "Conosco" ha confermato i grossi limiti, anche in altri casi sperimentati, di analisi condotte solo tramite

---

<sup>18</sup> DCRISLOG - Area V. Prot. 0036689 del 29.12.2011.

<sup>19</sup> Prot. 0035305 del 15 ottobre 2010.



interrogazione del Sistema senza il confronto con i centri gestionali e l'ausilio di puntuali monitoraggi da questi effettuati<sup>20</sup>.

- A parte si segnala la particolare situazione relativa all'utilizzo di immobili da parte della Amministrazione degli Archivi notarili che non ha concorso, fin dalla prima applicazione delle disposizioni, alle previste riduzioni di spesa venendo poi, con successivi interventi normativi, a godere di specifiche deroghe.

Si ricorda che gli Archivi notarili dipendono dal Ministero della giustizia, ma godono di un ordinamento organizzativo e una gestione finanziaria separati, ai sensi dell'art.1, c.1, della Legge 17 maggio 1952, n.629; hanno un proprio bilancio, allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia; sono dotati di un patrimonio immobiliare, che amministrano direttamente provvedendo con fondi disponibili su detto bilancio. I proventi per le necessità sono di diversa natura anche tributaria in relazione, come noto, alle attività istituzionali svolte. Per quel che interessa la presente indagine va precisato che i beni costituenti il patrimonio immobiliare dell'Amministrazione autonoma degli Archivi notarili sono classificati come beni patrimoniali indisponibili e non come beni demaniali di proprietà dello Stato (art.826 c.3, c.c.). La particolare classificazione dei beni e il regime di autonomia amministrativa e contabile ha indotto l'Amministrazione degli archivi a ritenere l'inapplicabilità del limite di spesa previsto dall'articolo 2, comma 618 e segg. della citata legge n. 244 del 2007 riassumendone ragioni e motivazioni al Dipartimento del tesoro con nota datata 23 marzo 2010.

E' a distanza di oltre due anni dall'emanazione della legge finanziaria per il 2008, che la problematica è stata sostanzialmente affrontata per pervenire ad una soluzione dei problemi interpretativi presentati, anche se la Ragioneria generale aveva fin dall'inizio espresso dubbi circa i limiti di applicabilità della normativa. L'Amministrazione degli archivi notarili richiama in particolare le circolari dell'Agenzia del demanio dell'11 marzo 2010 e del Ministero dell'economia e finanze del 3 maggio 2010 nelle quali si sottolineava che, in materia di interventi manutentivi di cui all'articolo 2 della legge n. 244 cit., il limite si riferisce agli immobili di proprietà dello Stato concessi alle amministrazioni in uso governativo e a quelli utilizzati dalle stesse in qualità di usuarie e conduttrici: non quindi agli immobili in proprietà delle amministrazioni.

Fino ai chiarimenti interpretativi nel 2010 e alle possibilità di deroga introdotte successivamente dal Legislatore vi è stato un lungo periodo di incertezza con conseguenti effetti negativi sull'ammontare delle attese riduzioni di spesa.

Va riconosciuto che, a parte il profilo del contenimento della specifica spesa, l'Amministrazione degli Archivi notarili ha sempre rispettato le disposizioni sulla trasparenza del bilancio e del patrimonio immobiliare utilizzato. E' risultato, infatti, che tutti gli immobili erano stati censiti e valutati fin dalla data del 31 dicembre 2005 e, al termine della prima fase istruttoria, erano in

---

<sup>20</sup> Per la rilevata impossibilità di scorporare sempre per ciascun capitolo dal totale degli impegni quelli concernenti tipologie di spesa di diversa natura e finalità, i dati riportati nelle tabelle allegare alla presente relazione sono solo indicativi della spesa nel complesso sostenuta.

via di definizione da parte dei capi dei rispettivi Archivi le operazioni per la prevista rivalutazione quinquennale e il rinnovo dell'inventario. E' stato inoltre dichiarato che sono state fornite all'Agenzia del demanio le informazioni sugli immobili condotti in locazione passiva: non risulta che l'Agenzia del demanio si sia espressa in maniera difforme da quanto affermato dall'Amministrazione degli archivi notarili.

## **B.5. Ministero della difesa**

Conformemente al dettato normativo sono stati istituiti nel 2008 nello stato di previsione della spesa del Ministero due capitoli afferenti al centro di responsabilità 2 –*Bilandife*: capitolo 1150/01 per la manutenzione ordinaria e capitolo 7051 per la manutenzione straordinaria.

Trattasi tuttavia di rispetto della norma solo formale. La stessa Amministrazione ha segnalato che detti capitoli non hanno avuto stanziamento nel triennio considerato e ancora nel bilancio previsionale 2011 risultavano inseriti solo "per memoria".

Per accertare la spesa l'Amministrazione ha avviato una rilevazione capillare, non agevole anche per la presenza di capitoli ad oggetto eccessivamente promiscuo.

Il Segretariato generale della Difesa e Direzione generale degli armamenti, nonostante i numerosi interPELLI rivolti ai singoli centri di responsabilità, ha dovuto avvertire di riscontrare non poche difficoltà ed ha in un primo momento trasmesso alla Corte una tabella contenente solo una parziale indicazione dei numerosi capitoli relativi alle particolari spese, nemmeno chiaramente distinta per esercizi finanziari, riservandosi successive integrazioni<sup>21</sup>.

In seguito il Segretariato ha aggiunto che il CRA dell'Esercito ha indicato il capitolo 4246/ art.4 per le spese di manutenzione sia ordinaria che straordinaria, commistione non in linea con il dettato normativo.

Da interrogazioni del Sistema informatico RGS - Corte dei conti l'ufficio istruttore della Sezione di controllo ha potuto constatare che la molteplicità di spese riferita a detto capitolo non consente di disaggregare le specifiche spese che qui interessano<sup>22</sup>.

Alla richiesta di maggiori precisazioni, l'Ufficio centrale di bilancio ha risposto come segue:

- *la denominazione dei piani gestionali "non consente una univoca individuazione della spesa afferente l'oggetto dell'indagine;*
- *i prospetti inviati dai singoli centri di responsabilità "paiono indicare che solo il CRA Marina e il CRA Segre-Difesa hanno capitoli distinti per la manutenzione ordinaria o straordinaria degli immobili";*
- *Il CRA Aeronautica ha indicato tre capitoli di cui due (4476/6 e 4536/6) hanno identica denominazione, mentre il terzo (4580/1) non attiene alle spese di manutenzione degli immobili; sul capitolo 4867/3, tra altre svariate tipologie di spesa (spese generali di*

---

<sup>21</sup> DGSGD 0040804 del 10 giugno 2010.

<sup>22</sup> Nota del 14 luglio 2010.

*funzionamento), gravano anche quelle per manutenzione relativi ai CRA Carabinieri ed esercito.*<sup>23</sup>

Si evidenzia, dunque, l'inadeguatezza dei documenti contabili dell'Amministrazione.

Si aggiunge, sotto altro profilo, l'ulteriore problema della parziale individuazione del valore degli immobili in uso non solo per le sedi centrali ma anche per molti degli edifici incidenti sul territorio.

In data 8 novembre 2010 la Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero ha trasmesso all'Agenzia del demanio l'elenco degli immobili per consentirle di calcolarne il valore, ai fini di quanto previsto dall'art. 2, comma n. 620, d.lgs. n. 244 del 2007<sup>24</sup>.

L'Ufficio del magistrato istruttore, al termine della prima fase istruttoria, evidenziava l'opportunità che, pur con le innegabili difficoltà connesse alla varietà delle funzioni svolte e le specificità delle missioni affidate, si effettuasse una revisione strutturale del complesso documento di bilancio della Difesa; rilevava necessario che fosse comunque attivato un più preciso monitoraggio che consentisse di quantificare la spesa per la manutenzione degli immobili utilizzati per uso governativo, spesa da ripartire in parte corrente e in conto capitale e distintamente per CRA. Osservava altresì che il monitoraggio degli impegni assunti non poteva essere ulteriormente ritardato in attesa, come in alcune dichiarazioni dell'Amministrazione, che altre procedure in atto ai sensi di diverse disposizioni normative (come ad esempio quelle concernenti la sdemanializzazione di beni) fossero concluse, o invocando la mancanza di elementi di valutazione della consistenza dei beni immobili di competenza di altri organismi. Si tratta di circostanze che non esimono il Ministero da assumere tutte le iniziative di propria competenza necessarie per una razionale gestione degli immobili in uso, distinguendo quelli che eventualmente per particolari specifiche destinazioni collegate a tipologie peculiari delle missioni affidate, possano ritenersi esclusi dai limiti di spesa annualmente stabiliti dal Legislatore. E' appena il caso di osservare che anche per questi immobili resta in capo al Ministero l'onere di perseguire, sulla base di piani programmatici annuali, andamenti tendenziali di contenimento della spesa di mantenimento.

Tenuto conto di quanto fin qui esposto occorre qualche avvertenza per la lettura delle tabelle allegate.

Per gli esercizi 2008 e 2009 l'Amministrazione ha trasmesso solo l'indicazione dei capitoli interessati. Questi appaiono prevalentemente ad oggetto promiscuo. I dati rilevati dal Sistema informativo "Conosco" scontano gli stessi limiti ai quali si è accennato per le spese del Ministero della giustizia.

Quanto all'esercizio 2010 si da atto all'Amministrazione di avere invece fornito più precise indicazioni sugli impegni assunti, ma nessuna informazione è pervenuta sullo stato delle operazioni finalizzate a determinare il valore degli immobili.

---

<sup>23</sup> Nota Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa n. 70484 del 22 ottobre 2010.

<sup>24</sup> Nota della Direzione Generale Lavori e Demanio, del 21 aprile 2011.

## **B. 6. Ministero per lo sviluppo economico**

Le difficoltà applicative della normativa, incontrate anche da altri ministeri, risultano aggravate per il Ministero dello sviluppo economico in ragione dei continui interventi di riorganizzazione conseguenti all'accorpamento di competenze già del Ministero del commercio internazionale e del Ministero delle comunicazioni. Gli accorpamenti si sono verificati nel momento in cui si doveva dare attuazione nelle amministrazioni centrali dello Stato sia alle norme per il contenimento delle spese di che trattasi, sia alle riforme più generali di razionalizzazione nell'uso delle risorse umane, finanziarie e strumentali ai sensi del d.lgs. 27 ottobre 2009 e dal d.l. 31 maggio 2010, n.78, convertito il 30 luglio 2010 con legge n. 122.

Si sono rilevate diffuse carenze di monitoraggio delle spese di che ora trattasi da parte di tutti e tre i ministeri sopra nominati che, ovviamente, non hanno agevolato le operazioni di trasparenza dei conti messe in campo dal Ministero dello sviluppo economico, una volta ereditate le rispettive competenze<sup>25</sup>.

Questa Sezione di controllo non trascura di considerare le difficoltà di adeguamento ad una legislazione che ha portato profonde novità nell'organizzazione del Ministero, legislazione oltretutto modificata con successivi interventi parziali, non sempre supportati da una consapevolezza dell'effettivo impatto che le norme avrebbero avuto sulle gestioni in corso. In detti casi sono inevitabili ritardi, ma non è accettabile che i ritardi si protraggano nel tempo, senza che vengano impostati e seguiti efficaci programmi di rilevazione e verifica delle spese. Si evidenzia che è a seguito di supplemento istruttorio da parte della Corte, l'Ufficio Affari generali - divisione programmazione, bilancio e controllo di gestione con la lettera citata in nota ha trasmesso i dati concernenti gli impegni assunti per manutenzioni ordinarie dal Ministero negli esercizi 2008 e 2009, trascurando del tutto i risultati di rendiconto 2010 e omettendo qualsiasi informazione sulla spesa straordinaria sostenuta per l'intero triennio.

Viene così confermato che la spesa non era evidenziata correttamente né prima del passaggio di competenze a seguito della soppressione di precedenti dicasteri, né lo è stata in seguito.

La carenza di informazioni relativamente alle spese straordinarie, alla indicazione sugli immobili in uso e sul loro valore non consentono di trarre conclusioni positive sullo stato di attuazione della disciplina normativa relativa alla razionalizzazione della gestione del patrimonio utilizzato da parte del Ministero fino a tutto il 2010.

Le tabelle allegate, redatte su dati trasmessi dall'Ufficio di bilancio, evidenziano le limitate informazioni sulle spese ordinarie assunte anche nei comparti del Commercio internazionale e delle Comunicazioni.

---

<sup>25</sup> Il complesso percorso di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico è stato avviato con il decreto legge 16 maggio 2008, n.85, a seguito del quale è stato costituito, con D.P.R. 28 novembre 2008, n.197, il nuovo Ufficio per gli affari generali e le risorse umane, struttura di livello dirigenziale generale avente natura extradipartimentale trasversale che supporta quattro dipartimenti dedicati a specifiche aree di sviluppo economico.- Min. sviluppo economico, Uff. AA.GG. Divisione XII, Prot. 0024637 del 2 novembre 2010 .

## **B.7. Ministero per l'istruzione, università e ricerca**

Anche questo Ministero, come il Ministero dello sviluppo economico, nel triennio 2008-2010 ha subito profonde modificazioni. Si ricorda che nel 2008 i settori della pubblica istruzione e quello dell'università e ricerca erano divisi tra due distinti dicasteri.

Valgono pertanto sul punto molte delle considerazioni svolte al precedente punto (B6).

Dalla limitata documentazione trasmessa dal Dipartimento per la programmazione e gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e dal Dipartimento della ragioneria generale - ufficio di bilancio, le spese per manutenzione degli immobili nel periodo considerato risultano gestite dai seguenti centri di responsabilità e ascritte ai seguenti capitoli: CdR 1 (capitolo 1043/21); CdR 3 (capitoli 1659/22, 1683/22, 1684/22, 1687/22 e 1689/22); CdR 4 (capitoli 1170/18 e 1173/18).

I capitoli indicati, e le relative spese, riguardano solo le sedi di Roma, di Fiano Romano e di Monte Porzio Catone in uso governativo e in locazione passiva, oltre a n. 2 immobili Fondo FIP (inseriti nel processo di cartolarizzazione)<sup>26</sup>.

La gestione dei predetti immobili è assegnata a tre centri di responsabilità. Si è accertato che le gestioni delle spese ordinarie e di quelle straordinarie sono tra loro scarsamente distinguibili. Quanto al valore, al quale riferire il calcolo percentuale di contenimento della spesa, va detto che gli immobili sono stati inseriti nell'apposito elenco dall'Agenzia del demanio in data 12 ottobre 2010, quindi al termine del primo triennio di vigenza della normativa tendente alla riduzione delle spese.

Per l'ammontare della spesa, limitata sempre ai sopra indicati immobili, si rinvia alle allegare tabelle.

Restano non evidenziate e documentate le spese concernenti la manutenzione di altri immobili comunque in uso sul territorio nazionale e non sono state fornite informazioni sullo stato di operazioni di revisione delle scritture di bilancio, necessarie per rendere immediatamente visibili le spese e per consentire l'adozione di consapevoli piani di contenimento.

## **B. 8. Ministero per i beni e le attività culturali**

- Notazioni del tutto particolari vanno formulate in relazione al Ministero dei Beni culturali.

Come noto il Ministero, nell'esercizio delle sue funzioni, ha in uso sul territorio nazionale anche immobili destinati a musei, spazi espositivi e adibiti a eventi culturali; si tratta di immobili soggetti a specifici regimi di tutela ai sensi del Codice dei beni culturali.

Il Ministero, rispondendo alle richieste istruttorie della Corte, ha pertanto precisato che gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria effettuati su detti beni hanno carattere di

---

<sup>26</sup> Dipartimento programmazione risorse umane, Prot. 18932/12 ottobre 2010.

obbligatorietà e sono soggetti a particolari disposizioni; ha richiamato in proposito una serie di norme emanate tra il 2004 ed il 2008<sup>27</sup>.

Va tuttavia ricordato che il Codice dei beni culturali all'articolo 10 elenca i beni oggetto di tutela specificando che *"sono da considerarsi tali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, Regioni, Enti pubblici territoriali e ogni altro ente e istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etno-antropologico, comprese le raccolte dei musei, pinacoteche, gallerie, archivi e singoli documenti dello Stato, raccolte librerie dello Stato"*.

Deve inoltre rilevarsi che i beni immobili dello Stato che rivestono interesse culturale vengono inseriti in elenchi approvati con decreto del Ministero, adottato di concerto con l'Agenzia del demanio; le schede descrittive degli immobili di proprietà statale, oggetto di verifica con esito positivo quanto alla rilevanza culturale, confluiscono in un archivio informatico conservato presso il Ministero, accessibile sia allo stesso che all'Agenzia del demanio per le finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare e di programmazione degli interventi in funzione delle rispettive competenze.

L'Amministrazione può conferire l'esercizio dei propri compiti alle regioni tramite forme di accordi e intese di coordinamento delle rispettive attività e che, in molti casi, le attività istituzionali si estendono su beni culturali in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero.

A fronte di tale disciplina normativa, in risposta a suppletive richieste di chiarimento formulate dal magistrato istruttore, l'Amministrazione con nota n. 32303 del 2 settembre 2010 sulla base delle specificità del regime degli immobili come sopra indicato, concludeva che *"Pertanto la scrivente amministrazione, tenuto conto di quanto detto, segnala evidenti difficoltà nel dare seguito all'indagine richiesta"*.

Dopo tale risposta il 23 settembre il magistrato istruttore, con nota n. 0010841, nell'esprimere il concorde avviso sull'inapplicabilità dei limiti di spesa alla manutenzione di beni specificamente tutelati e soggetti a particolari regimi di utilizzazione, chiedeva al Direttore generale per l'Organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale, di *"dichiarare formalmente che tutti indistintamente gli immobili utilizzati dall'Amministrazione appartengono alla categoria dei beni tutelati"*.

A tale richiesta la Direzione non ha dato seguito.

La Sezione ha ben presente che disposizioni, poste per la generalità degli immobili pubblici come quelle originarie introdotte dalla legge finanziaria per il 2008, devono essere interpretate in un quadro sistemico e, quindi, in presenza di disposizioni specifiche non sono *sic et simpliciter* applicabili ad interventi di manutenzione "obbligatori" per immobili tutelati, facenti parte del patrimonio archeologico e artistico nazionale; ma non è convincente l'assunto che al

---

<sup>27</sup> Cfr. d.lgs. 22/1/2004, n.42 ai sensi dell'art. 10 L.6/7/2002, n.137 e d.lgs. 26/3/2008, n.62 e d.lgs. 26/3/2008, n.63.

Ministero sia consentito derogare per tutti indistintamente gli immobili dallo stesso utilizzati. L'Amministrazione avrebbe dovuto effettuare una attenta analisi delle tipologie e delle destinazioni d'uso dei singoli immobili, dovendosi invece sottoporre alla disciplina generale quegli immobili che non appartengono e non siano inseriti negli elenchi dei beni tutelati.

Solo a distanza di due anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008, la situazione si è chiarita in via interpretativa almeno sotto il profilo normativo, ma ciò ha riguardato gli immobili contenuti nel predetto elenco, rimanendo l'incertezza sul numero e la consistenza dei beni non tutelati, mancando risposte sul punto da parte dell'Amministrazione.

- Nel silenzio della Direzione generale è stato effettuato un approfondimento della situazione dei beni del Ministero con specifici quesiti rivolti all'Agenzia del demanio e si è potuto rilevare quanto segue.

L'Agenzia, richiamando l'articolo 8 del d.l. 31 maggio 2010, n.78, precisamente il comma 1 che stabilisce che le limitazioni, previste dalla legge n. 244, oggetto dell'indagine, determinate nella misura del 2 per cento del valore dell'immobile non vengono applicate nei confronti degli interventi obbligatori ai sensi del citato d.lgs. n. 42, ha dimostrato di essere a perfetta conoscenza dello speciale regime derogatorio ed anche dei limiti di spesa ai quali determinati immobili sono soggetti.

E' risultato che il Ministero è stato altresì destinatario di varie richieste da parte della stessa Agenzia relativamente ai diversi adempimenti in attuazione dell'art. 2, c. 222 della legge finanziaria per il 2010: l'Agenzia ha rilevato il fatto che il Ministero, riguardo alle comunicazioni sul monitoraggio degli interventi manutentivi, ha inviato dati parziali e non del tutto trasparenti.

- Si è dunque confermato che la situazione del patrimonio immobiliare in uso non era, ancora alla fine del 2010, del tutto chiarita al fine di determinare per ciascun cespite il corretto regime.

Si osserva che, comunque, il Ministero non poteva sottrarsi dal tenere una contabilità di immediata trasparenza degli oneri sostenuti adeguando i propri programmi di monitoraggio alle nuove esigenze.

- Si avverte che, per quanto rilevato, per il Ministero non vengono allegare alla relazione tabelle riepilogative degli impegni, che non sarebbero significative ai fini dell'indagine.

## **B. 9. Ministero infrastrutture e trasporti**

Si ricorda preliminarmente che le competenze riferite al settore delle infrastrutture e quelle in materia di trasporti erano nel 2008, anno di entrata in vigore della disciplina di che trattasi, attribuite a due diversi ministeri.

Le competenze nel periodo preso in esame sono confluite nel Ministero delle infrastrutture e trasporti, che è stato sottoposto a più interventi organizzativi pervenendo, in successive fasi,

ad assumere il carattere di una amministrazione complessa in relazione a missioni istituzionali assai differenziate.

Il Ministero ha fornito un'indicazione dei capitoli interessati alle spese manutentive per un cospicuo complesso di immobili ed edifici, insistenti sull'intero territorio nazionale, diversamente caratterizzati giuridicamente (edifici statali, immobili demaniali, edifici privati) e con un'ampia serie di destinazioni (oltre ad uffici, archivi e magazzini anche foresterie e alloggi di servizio specie per il settore dei trasporti).

Secondo quanto comunicato, la gestione nel periodo 2008-2010 si è distribuita su n. 27 capitoli ed i seguenti centri di responsabilità: Gabinetto, Dipartimento infrastrutture affari generali e personale, Dipartimento trasporti, navigazione sistemi informativi e statistici, Capitanerie di Porto, Consiglio superiore dei lavori pubblici. La gestione viene definita dall'Amministrazione come "gestione unificata", ma da intendersi nel senso che un medesimo CdR opera su più capitoli.

L'Amministrazione ha fornito ulteriori elementi conoscitivi "in suo possesso" il 20 giugno 2011 con riguardo gli impegni assunti dalle Capitanerie di porto e dagli uffici periferici aventi autonomia amministrativa; anche tali prospetti si allegano alla presente relazione<sup>28</sup>.

Nel periodo 2008-2010, a fronte della rilevante parcellizzazione delle spese su diversi CdR, e la disomogeneità delle gestioni e relativi monitoraggi di spesa ereditati dai due precedenti distinti ministeri, nonostante gli sforzi compiuti dal Ministero delle infrastrutture e trasporti per rispondere alle richieste istruttorie, non si è pervenuti a risultati che consentissero di ritenere rispettati i tetti di spesa, né di evidenziare la correlazione tra le spese e il valore di ciascun immobile.

Si è fatto presente che per una visione chiara degli impegni, il cui andamento dovrebbe essere seguito in corso d'anno, le informazioni dovrebbero confluire con continuità in un unico centro di riferimento in modo da evidenziare ed aggiornare la complessiva spesa sostenuta dalle diverse strutture del Ministero e consentire di apportare, all'occorrenza, le necessarie correzioni di rotta.

Per raggiungere l'obiettivo tante sono le difficoltà esternate dall'Amministrazione, che evidenzia la complessità delle operazioni di rilevazione dei dati per il cospicuo numero di immobili diversamente gestiti sul territorio nazionale.

Nelle tabelle allegate sono indicati gli impegni come trasmessi dall'Amministrazione distintamente per il comparto trasporti e per quello infrastrutture e i valori degli immobili ove, naturalmente, già definiti.

---

<sup>28</sup> Prot. 26795/26834 del 20 giugno 2011 sul capitolo 2106 di pertinenza del Cd R 4.



## **B. 10 Ministero della salute**

Si richiama quanto osservato sulle conseguenze non positive determinate, nel periodo preso in considerazione dall'indagine, dai continui spostamenti di competenze da un'amministrazione ad un'altra, nella specie in materia di salute, previdenza sociale, lavoro.

Alla fine del primo biennio dall'entrata in vigore della normativa per il settore della salute si presenta una situazione di maggiore trasparenza dei dati contabili rispetto a quella registratasi per il settore del lavoro sebbene, come sarà in seguito chiarito, non si possa ritenere interamente attuata la disciplina di che trattasi.

Il censimento del patrimonio effettuato dall'Amministrazione risulta puntuale. Gli immobili detenuti e destinati a sede degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, del Comando Carabinieri per la tutela della salute, dei Nuclei antisofisticazione e sanità, ammontano a n. 167: n. 88 in uso governativo, n.62 in locazione passiva a titolo oneroso e n. 17 in locazione passiva a titolo non oneroso.

Le spese per manutenzione hanno continuato a gravare su una serie di capitoli anche in considerazione dell'esigenza di distinguere la gestione delle differenti missioni; ben evidenziata risulta la distinzione tra spese ordinarie e spese di manutenzione straordinaria.

Peraltro, alla data di chiusura della prima fase istruttoria, non tutti gli immobili risultavano classificati in base al valore: l'Amministrazione ha operato effettuando stime e conteggi per gruppi di immobili già catalogati dall'Agenzia del demanio nel tentativo di dimostrare che, almeno nel complessivo ammontare, la spesa si è mantenuta nei limiti consentiti.

## **B. 11. Ministero per le politiche agricole**

Il Ministero ha trasmesso, a più riprese e fino al mese di giugno 2011, una serie via via aggiornata di informazioni relative all'argomento dell'indagine, evidenziando distintamente quelle relative al settore agricoltura e quelle al settore forestale corredandole - ove possibile - dei relativi prospetti sugli impegni assunti.

L'estesa distribuzione sul territorio degli immobili utilizzati per operare nei diversi ambiti di intervento, nonché la complessa struttura organizzativa (della quale fa parte anche il Corpo forestale dello Stato dotato di propria autonomia operativa) doveva orientare l'Amministrazione, fin dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008, a rendere trasparente la gestione della spesa in esame, dettando alle diverse strutture precise direttive per monitorare gli impegni annualmente assunti e impostando da subito un piano organico di rilevazione della spesa.

L'esigenza è stata avvertita, ma ha richiesto una serie di interventi per razionalizzare il sistema contabile e gestionale che si sono protratti a lungo nel tempo.

Si fa riferimento in particolare all'istituzione per il settore agricolo di capitoli *ad hoc* per gli oneri di manutenzione ordinaria (cap. 1975) e straordinaria (cap.7258), agli interventi di

redistribuzione delle competenze amministrative e ridefinizione dei centri di responsabilità; per il settore forestale all'istituzione nell'ambito dei programmi di spesa del Corpo, di appositi capitoli per evidenziare gli oneri manutentivi ordinari (2901, 2902, 2903) e straordinari (7937,7938,7939) dei numerosi immobili (edifici e terreni) dislocati e gestiti sul territorio.

L'operazione, di evidente complessità anche per la differenziata tipologia degli immobili in uso e la varietà dei piani gestionali in atto, non ha condotto nel primo biennio esaminato dalla presente indagine a una completa trasparenza della spesa.

Fino al mese di giugno 2011 sul capitolo n. 1975 di nuova istituzione, sul quale avrebbero dovuto concentrarsi gli impegni per spesa ordinaria, non risultano movimentazioni. Come dichiarato dalla stessa Amministrazione le spese di manutenzione ordinaria *"tenuto conto della tipologia delle prestazioni, hanno trovato copertura nei fondi dei capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi allocati nei diversi programmi di spesa denominati - Manutenzione, riparazione e adattamento locali e relativi impianti"*,<sup>29</sup> e cioè su capitoli ad oggetto promiscuo.

In considerazione di quanto ora riferito l'Amministrazione ha trasmesso solo la scheda relativa alle spese sostenute nel triennio 2008-2010 per interventi straordinari sul capitolo 7258, resisi necessari su diversi immobili. L'Amministrazione ha dichiarato che non ritiene che alcune di tali spese, data la natura degli interventi di consistente consolidamento strutturale degli edifici, possano essere comprese tra quelle soggette al contenimento percentuale di spesa previsto annualmente dalla legge finanziaria<sup>30</sup>.

Osserva sul punto la Corte che per lavori di notevole entità, che per loro stessa natura richiedono interventi spalmabili su diversi esercizi e la conclusione di procedure ad evidenza pubblica, lungi dall'escludere *sic et simpliciter* i relativi interventi dai limiti di spesa consentiti, sia invece doveroso e corretto che l'Amministrazione operi in base a un piano gestionale preciso e ben cadenzato in modo da valutare le ricadute sul bilancio nei diversi esercizi, riportando esattamente le poste annuali sui documenti contabili.

Quanto ai rapporti con l'Agenzia del demanio per la ricognizione degli immobili in uso e per l'aggiornamento del loro valore, le informazioni pervenute evidenziano che l'iter era, alla fine del biennio, ben lontano dalla sua conclusione.

Per quanto rilevato non può ritenersi rispettato il dettato normativo; né d'altra parte può essere fornito un dato complessivo dell'ammontare della spesa non essendo pervenuti i dati relativi alle spese di manutenzione ordinaria, essendo parziali le informazioni sulle spese per manutenzione straordinaria.

---

<sup>29</sup> Cfr. Ministero delle politiche agricole – Dip. Politiche competitive del mondo rurale – Direzione gen. Servizi amministrativi SEAM VIII, Prot. 0005876, 15.6.2011.

<sup>30</sup> Dipartimento ispettorato centrale tutela qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari 26.05.2011, Prot.0012699, impegno di 200.000,00 euro, immobile demaniale in Modena, via Emilia Est, n. 328.

## **B. 12. Ministero per l'ambiente**

Le ultime risposte dell'Amministrazione, a fronte delle richieste di precisazioni e chiarimenti formulate in sede istruttoria, sono state trasmesse il 3 marzo 2011.

Riferisce l'Amministrazione che dal 2008 al 2010, a parte l'introduzione di due capitoli aggiuntivi per la manutenzione della biblioteca, gli oneri hanno continuato ad essere spalmati su capitoli diversi e distinti per centri di responsabilità e piani gestionali. L'indicazione della spesa e la sua ripartizione tra ordinaria e straordinaria per i primi due esercizi non è stata precisa e, senza un adeguato monitoraggio e una disaggregazione dei dati da parte dell'Amministrazione non si è raggiunto in sede istruttoria un risultato attendibile (dal sistema informativo Conosco la voce "Impegni di competenza" risultava "Non dichiarata").

I dati trasmessi dall'Amministrazione alla Corte riguardano solo il 2010 come da allegata tabella.

Non è dunque stato possibile accertare l'esatto ammontare della spesa nel triennio e verificare, per quanto rilevato, l'effettivo rispetto dei limiti annuali di spesa.

L'Amministrazione ha comunicato solo il valore del complessivo patrimonio immobiliare in uso che ammonterebbe a euro 87.608.750,00 come anche certificato dall'Agenzia del demanio.

## **B. 13. Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

E' opportuno ricordare le vicende che nel periodo considerato hanno interessato le competenze relative alle missioni istituzionali per lavoro, politiche sociali e sanità che sono state più volte, anche in corso di esercizio finanziario, distribuite e trasferite da una amministrazione ad un'altra. Di tale processo si riferirà più compiutamente nella seconda parte della presente relazione.

Basta qui evidenziare che tali eventi, specialmente se intervenuti in corso di esercizio, hanno avuto negativi riflessi sulla speditezza delle gestioni e sulla chiarezza dei documenti contabili.

La gestione delle risorse per le spese manutentive di che trattasi ha dovuto continuare, a fronte delle esigenze, anche prima che fossero definite idonee procedure per modificare la struttura degli stati di previsione della spesa dei ministeri interessati.

Non sono stati disponibili in tutti i comparti adeguati monitoraggi per una immediata rilevabilità degli impegni assunti dalle diverse amministrazioni e, in mancanza, la diffusa presenza di capitoli promiscui e la molteplicità delle gestioni coinvolte nelle operazioni di revisione organizzativa hanno impedito in un primo periodo la ricostruzione esatta della spesa. Se, come riferito in precedenza, le difficoltà sono state meglio sopportate dal Ministero della salute, il Ministero del lavoro ha dovuto affrontare sforzi maggiori.

E' lo stesso Ministero, chiamato a rispondere in sede istruttoria sul rispetto dei tetti di spesa stabiliti dalle leggi finanziarie nel triennio 2008-2010, a far rilevare che " *a causa dei continui e necessari interventi di modificazione delle scritture in bilancio, le difficoltà sono state tante,*

*aggravate oltretutto da un incompleto e non ben articolato monitoraggio delle specifiche spese seguito da precedenti strutture organizzative, spesso in base a softwares rivelatisi poi non compatibili”.*

Sotto il profilo dei documenti contabili va segnalato che per il 2008 erano stati predisposti due distinti stati di previsione della spesa (ex Ministero della solidarietà sociale) e (Ministero del lavoro e della salute e previdenza sociale) con più capitoli destinati alle specifiche spese, divisi per centri di responsabilità.

Nel 2009 invece, a seguito di successivi accorpamenti di compiti, è stato predisposto un unico stato di previsione della spesa, lasciando peraltro distinti i numerosi capitoli già interessati alle spese di manutenzione di immobili.

Nel 2010 sono stati istituiti, ai sensi dell'articolo 2, c. 619 della legge n. 244 del 2007, capitoli unici rispettivamente per spese di manutenzione ordinaria e per spese straordinarie, che tuttavia sono rimasti solo per memoria e mai implementati con appositi stanziamenti *"in assenza di specifica richiesta da parte dell'Amministrazione"*, come ha riferito l'Ufficio centrale di bilancio.

In conseguenza di tale altalenante situazione nel primo biennio considerato è mancato il presupposto essenziale per portare avanti un razionale piano di interventi di contenimento delle spese senza contare, poi, che la ricognizione degli immobili utilizzati per la successiva operazione di aggiornamento dei valori da parte dell'Agenzia del demanio era ancora in gran parte da completare. Solo negli anni successivi la situazione ha subito positivi avanzamenti: sul punto si rinvia pertanto alla seconda parte della presente relazione.

Più in particolare si precisa quanto segue:

L'Amministrazione del lavoro, a chiusura della prima fase istruttoria e nonostante i solleciti, non ha fornito adeguate risposte e non ha trasmesso i dati degli impegni di spesa emessi nei primi tre esercizi.

I tentativi dell'ufficio del magistrato istruttore di ricostruire l'ammontare annuale degli impegni 2008-2010 tramite il sistema integrato Corte-RGS non ha portato a risultati completi e attendibili. E' emerso innanzi tutto che i capitoli sui quali dovevano gravare le spese, pur indicati dall'Amministrazione, non apparivano accuratamente selezionati né con riferimento ai diversi esercizi finanziari (evidentemente a motivo dell'accavallarsi delle competenze e delle modifiche strutturali delle scritture contabili in corso d'anno), né con riguardo alla richiesta distinzione tra spese ordinarie e spese di manutenzione straordinaria. La ricognizione tramite il sistema informativo "Conosco" ha inoltre messo in evidenza su detti capitoli anche impegni estranei alla tipologia delle spese manutentive.

Successivamente, a seguito della seconda fase istruttoria il Ministero del lavoro, dopo avere concluso un'operazione di monitoraggio puntuale ed approfondita, ha invece trasmesso i dati richiesti per tutto il periodo preso in considerazione dall'indagine.

Sulle informazioni fornite, relative alle azioni adottate per una corretta attuazione della disciplina normativa (trasmissione all'Agenzia del demanio, ai fini della determinazione del

valore, dell'elenco completo degli immobili utilizzati; piano di razionalizzazione dell'utilizzo degli stessi), si rinvia dunque alla seconda parte della presente relazione<sup>31</sup>.

Si avverte che i dati di impegno assunti nel triennio 2008-2010, pervenuti come detto oltre tale data, sono allegati alla seconda parte della presente relazione unitamente a quelli relativi al periodo 2011-2012.

---

<sup>31</sup> Prot. 8 febbraio 2010, n. 12/XI/0007647/ 03.07.01 all'Agenzia.  
Prot.28 giugno 2010 n. 2/XI/0043783/0603 all'Agenzia.

### **C. Prime conclusioni. Esiti dell'istruttoria al 31 dicembre 2010.**

L'istruttoria svolta con riferimento alle gestioni 2008-2010 ha evidenziato un processo assai lento e faticoso per l'adeguamento alla normativa di riferimento, processo che si è rivelato fin dall'inizio complesso e non privo di difficoltà per tutte le amministrazioni ministeriali.

Alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui alla legge finanziaria per il 2008 mancavano alcuni presupposti basilari: - l'esatta individuazione del patrimonio immobiliare utilizzato da ciascuna amministrazione (quanto alle effettive destinazioni e alla situazione giuridica aggiornata dei singoli cespiti); - la determinazione del valore di tutti gli immobili.

In apertura di relazione si è ricordato che le disposizioni dell'articolo 2, commi da 618 a 622 della legge n. 244 del 2007 hanno imposto alle amministrazioni di non superare, già dall'anno 2008, per la manutenzione ben precise percentuali di spesa distinte per spese ordinarie o straordinarie, diversificate per immobili in proprietà o in locazione, rapportate tra l'altro al valore del singolo immobile.

L'attuazione delle norme, dunque, presupponeva il completamento di tutte le predette operazioni.

Si deve ritenere che l'esistenza degli accennati presupposti doveva essere stata data per scontata dal legislatore del 2007 considerato che l'introdotta normativa, che fissava ben definiti limiti percentuali di spesa per l'uso degli immobili non nasceva dal nulla. Da tempo erano state infatti emanate tutta una serie di norme che, sia pure finalizzate direttamente ad altri obiettivi (ad esempio all'attuazione di politiche di privatizzazione del patrimonio pubblico) avevano già imposto ricognizioni dei beni, monitoraggi di spesa, individuazione dei regimi giuridici ai quali i singoli cespiti erano assoggettati.

Basta ricordare, per lo specifico profilo che qui interessa, il d.l. n.35 del 2001, convertito con legge n.410 del 2001, che già introduceva un articolato processo di ricognizione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici, assegnando tra l'altro proprio all'Agenzia del demanio (art.1, commi 1 e 2) l'individuazione di criteri e modalità operative da dettare alle amministrazioni: l'Agenzia era già stata fin dall'epoca messa al centro del procedimento di razionalizzazione della gestione per il contenimento degli oneri di spesa connessi al patrimonio pubblico.

A parte tali considerazioni, l'istruttoria ha rilevato difficoltà applicative delle disposizioni di cui alla legge finanziaria per il 2008, del tutto specifiche se esaminate con riguardo ad alcuni ministeri che, come precisato nei paragrafi precedenti, hanno indotto il Legislatore tra il 2009 e il 2010 ad emanare disposizioni interpretative, ad introdurre deroghe a favore di ben individuate strutture gestionali (in particolare nell'ambito dei Ministeri dei beni culturali, della giustizia e della difesa) e a prevedere per il futuro meccanismi di flessibilità al rispetto dei tetti di spesa, con procedure affidate al Ministero dell'economia e delle finanze.

Si osserva in più parti della relazione che le circostanze peculiari non esimevano, comunque, le amministrazioni interessate dall'assumere tutte le iniziative necessarie per rendere

trasparente le loro gestioni e monitorare i relativi impegni di spesa, oltre che dal completare in tempi ragionevoli la verifica degli immobili in uso distinguendo quelli che, proprio per le specifiche destinazioni, potessero ritenersi esclusi dai rigorosi limiti percentuali di spesa. Anche per questi immobili resta in capo alle amministrazioni l'onere di perseguire andamenti tendenziali di contenimento degli oneri.

Desti perplessità nel periodo 2008-2010 la carenza di precise direttive ai diversi centri di responsabilità ed alle strutture periferiche per assicurare una omogenea e celere applicazione della normativa e la mancanza di criteri metodologici per consentire di aggregare i dati di spesa da comunicare ad un unico centro di riferimento, ai fini del controllo dell'andamento complessivo della spesa nei diversi esercizi. Tale lacuna assume ovviamente conseguenze ancor più negative quando si tratti di amministrazioni che utilizzano un numero considerevole di immobili diversamente dislocati sul territorio, o per quelle che sono state oggetto di rilevanti interventi legislativi di accorpamento di competenze.

Si è detto dei cambiamenti organizzativi nei settori per lo sviluppo economico, il lavoro, la salute e le politiche sociali, le infrastrutture e i trasporti; non è un caso che alcune di queste amministrazioni, pur adducendo differenti giustificazioni, non abbiano potuto trasmettere completi dati di spesa alla Corte, non avendo fatto fronte alle pur innegabili difficoltà con l'immediata impostazione di specifici monitoraggi.

Nella considerazione della rilevanza delle disposizioni di contenimento delle spese, volte ad assicurare gli equilibri anche dei bilanci a venire, questa Sezione di controllo si è dunque determinata a proseguire l'istruttoria e a esaminare anche le gestioni relative agli esercizi 2011 e 2012<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La legge ha stabilito più elevate percentuali "a partire dal 2009", con ciò evidenziando il carattere strutturale della misura destinata a regolare l'andamento della specifica spesa anche per gli anni a venire.

## **PARTE II**

### **La gestione nel periodo 2011-2012.**

Considerate le difficoltà e le gravi carenze nell'attuazione della disciplina in esame, rilevate a seguito dell'istruttoria svolta relativamente al periodo 2008 - 2010, la Sezione centrale di controllo ha ritenuto di procedere ad un supplemento istruttorio. L'intento è stato quello di fare emergere interventi avviati successivamente anche a seguito di novità normative aventi ad oggetto il patrimonio pubblico che, sebbene direttamente orientate al raggiungimento di diversi obiettivi, avessero in qualche misura concorso negli esercizi successivi ad accelerare le attività amministrative necessarie per pervenire ad una completa e corretta applicazione delle disposizioni di contenimento delle spese introdotte fin dal 2008.

Con nota circolare 4 febbraio 2013, n. 802, inviata a tutti i Ministeri e all'Agenzia del demanio, è stato quindi richiesto di fornire i dati di impegno e alcune informazioni sui percorsi applicativi della disciplina aggiornate al 31 dicembre 2012.

La situazione così rilevata si presenta, come per il passato, tutt'altro che omogenea tra le varie amministrazioni e non tutte, nonostante i ripetuti solleciti, hanno risposto ai quesiti formulati nella suddetta nota.

In esito al supplemento istruttorio emerge quanto segue.

#### **D 1. Ministero dell'economia e delle finanze**

##### **A) Articolo 2, comma 222 della legge finanziaria per il 2010.**

Si è già fatto cenno nella Parte prima della presente relazione alle specifiche disposizioni di cui all'articolo 2, comma 222, introdotte dalla legge finanziaria per il 2010 ed ai compiti di coordinamento ivi previsti attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze per gli interventi di monitoraggio del patrimonio pubblico immobiliare e mobiliare, compreso il comparto delle partecipazioni.

Gli ulteriori elementi acquisiti dall'Amministrazione hanno evidenziato che, anche il percorso per l'applicazione di detta più recente normativa, indica che continuano a sussistere lacune e zone d'ombra che, addirittura allo scadere del primo semestre 2013, non consentono di ritenere giunta a conclusione la prima fase del processo di applicazione del sistema delineato dal legislatore.

Va ricordato l'assai elevato numero di soggetti coinvolti nel monitoraggio del patrimonio pubblico che, come già precisato, costituisce presupposto indispensabile per adottare efficaci provvedimenti di contenimento delle spese (oltre 11.000 soggetti)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Amministrazioni centrali ed enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, regioni, province, comuni, università, per un totale di oltre 11.000 soggetti.



Al 31 dicembre 2011 risultavano complessivamente registrati n. 6.454 soggetti istituzionali (su 11.000), rispetto ai 4.010 monitorati al 31 marzo 2010.

Le notizie recentemente acquisite consentono di ritenere che negli ultimi due anni si sono incrementati gli interventi per accelerare l'esatta individuazione degli immobili. La situazione risulta tuttavia aggiornata solo fino al 31 dicembre 2011, non avendo il Ministero concluso l'esame dei dati complessivamente pervenuti relativi al 2012.

Per le amministrazioni centrali viene infatti evidenziato che, a fronte di un perimetro di 189 amministrazioni (ministeri, organi di rilievo costituzionale, agenzie fiscali, autorità etc.) dei 13 Ministeri sottoposti ora ad indagine e presenti nell'anagrafica dell'apposito Portale, solo 11 risultano tra gli adempienti nel modulo "immobili": erano inadempienti a quella data il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'istruzione, università e ricerca. Si precisa che detti ministeri hanno successivamente trasmesso, per l'inserimento a sistema, alcuni dati ancora non completi, come ha potuto riscontrare nei primi mesi del 2013 l'ufficio del magistrato istruttore. Comunque, a fine esercizio 2011 anche per gli altri ministeri i dati concernenti gli immobili acquisiti al Portale informatico non erano del tutto completi, specie con riferimento alle sedi periferiche. Le carenze sono state evidenziate dal Dipartimento del tesoro in una tabella allegata alla nota della divisione VIII, uff. IV 5 febbraio 2013, n. 8921, inviata alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto generale dello Stato per il 2011.

La prima fase della rilevazione della situazione reale, che è prodromica e necessaria a quella della definizione di un piano organico di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, non può tuttora definirsi conclusa.

Il Dipartimento del tesoro del Ministero, inviando nel febbraio 2013 l'elenco delle amministrazioni che non hanno comunicato tutti i dati richiesti, evidenzia anche le motivazioni dalle stesse espresse: precisa che *"le modifiche normative e tecniche intervenute nel corso del 2011 e 2012, implicando nuove modalità di registrazione al Portale e di comunicazione dei dati, hanno influito sullo stato di attuazione del Progetto "Patrimonio della P.A."<sup>34</sup>.*

B) Articolo 2, commi 618-621 legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) e successive modificazioni.

Venendo ora a trattare degli immobili in uso da parte dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze si anticipa che il supplemento istruttorio non ha consentito di superare tutte le criticità rilevate con riferimento al periodo 2008-2010, esposte nella Parte prima della relazione ed alle quali si fa rinvio.

L'Amministrazione non ha, infatti, trasmesso un aggiornamento degli impegni assunti nel 2011 e 2012 per manutenzione ordinaria degli immobili, non ha fornito ancora una volta indicazioni

---

<sup>34</sup> Dipartimento del Tesoro, Div. VIII, Uff. IV nota 5 febbraio 2013, n. 8921 inviata alle SS.RR in sede di controllo della Corte dei conti ai fini del giudizio di parifica del Rendiconto generale dello Stato per il 2011.

sulle spese per manutenzione straordinaria né, come era stato espressamente richiesto, ha comunicato notizie sulle iniziative da adottare per la revisione dei documenti contabili (sia pure al limitato fine di eliminare i capitoli ad oggetto promiscuo) e l'implementazione di un più trasparente monitoraggio che consenta di seguire anche in corso di esercizio gli andamenti delle spese rapportate ad ogni singolo immobile.

L'unico elemento nuovo, ad integrazione delle informazioni precedenti, si trova in una nota del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi – Direzione giustizia tributaria, uff. VIII, che dichiara di gestire un capitolo per spese di funzionamento delle Commissioni tributarie "al quale fanno capo anche le eventuali spese per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili in uso alle Commissioni tributarie"; la nota dichiara per l'anno 2011 rispettivamente euro 200 mila ed euro 50 mila di spese a fronte di 49 Commissioni; per il 2012 euro 240 mila per manutenzione ordinaria e 130 mila per quella straordinaria a fronte di 54 Commissioni <sup>35</sup>.

In disparte valutazioni sull'operato, che appare positivo, della singola Direzione, l'aver ricevuto solo detta specifica nota, a fronte dei quesiti posti dal magistrato istruttore per verificare gli interventi assunti e l'entità della spesa nel biennio 2011-2012, conferma le riserve già precedentemente espresse sulla esistenza di un adeguato monitoraggio nell'ambito dell'Amministrazione e la mancanza di un efficiente centro di riferimento per la raccolta e la valutazione dei dati relativi agli oneri per l'utilizzo degli immobili.

## **D. 2. Ministero degli affari esteri**

Come riferito nella Parte prima, il Ministero aveva già trasmesso in data 23 marzo 2011, dopo un primo invio a seguito dell'apertura dell'indagine, notizie aggiuntive a chiarimento degli interventi progressivamente adottati per dare corretto riscontro alla disciplina normativa di che trattasi.

Si ricorda che al 31 dicembre 2011 la situazione patrimoniale del MAE non risultava ancora ben evidenziata sull'apposito Portale<sup>36</sup>.

In data 15 marzo 2013, è pervenuta un'ulteriore nota del Segretariato generale, a firma del Capo dell'unità di coordinamento, dalla quale emergono risultati positivi che fanno in gran parte superare le criticità evidenziate da questa Sezione di controllo con riferimento al triennio 2008-2010<sup>37</sup>.

Le schede, che si allegano, indicano le spese sostenute nel 2011 e 2012 ripartite per Centri di responsabilità distintamente per spese ordinarie e straordinarie, per sedi in Italia o all'estero. Le puntuali annotazioni inserite dall'Amministrazione nelle schede forniscono indicazioni per una trasparente lettura dei dati di impegno, specie se riferiti a immobili all'estero, a fronte dei

---

<sup>35</sup> Nota Prot. 4606- 0001937- 15/03/2013- SCCGA-y-32A.

<sup>36</sup> Cfr. punto 1, sub A della II parte della presente relazione.

<sup>37</sup> Prot. 61732/15.03.2013.

particolari regimi di autonomia gestionale (D.P.R. n. 54 del 2011); l'Amministrazione richiama altresì l'attenzione su specifiche poste che possono contenere oneri di diversa natura e non del tutto scorporabili<sup>38</sup>. Viene anche precisato dal Ministero, con apposita nota in calce alle schede, quando per particolari immobili (in genere le c.d. residenze storiche) all'impegno assunto in sede estera si sia aggiunto quello preso in Italia dalla sede centrale.

Il valore degli immobili, eccetto per quei casi come le "residenze storiche" (ad es. il complesso di Villa Madama destinata al cerimoniale diplomatico della Repubblica che per la rilevanza storica difficilmente può portare ad una determinazione sicura), è indicato nell'ammontare desunto dal documento del Patrimonio dello Stato. Sotto tale profilo la nota del Segretariato sopra citata chiarisce che il censimento degli immobili in uso e l'aggiornamento del loro valore è un processo dinamico, ancora in corso, nell'ambito dell'attuazione del Piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare, condotto unitamente all'Agenzia del demanio e, come noto, finalizzato anche ad eventuali dismissioni: il processo, stante il gran numero di immobili individuati (296 all'estero) al momento non ha consentito di completare l'assegnazione del valore a ciascun immobile o rettificare e aggiornare valori da tempo iscritti nel patrimonio. Risulta che l'Amministrazione, d'intesa con l'Agenzia del demanio abbia predisposto e diffuso linee guida per favorire la rilevazione del valore dei singoli immobili mutuando metodologie e criteri di semplificazione dalla legge n. 183 del 2011.

In attesa del completamento dell'operazione le spese di manutenzione sono percentualmente rapportate a valori stimati.

E' evidente il progressivo avvicinamento dell'Amministrazione ad una stabilizzazione dei processi e ad una organizzazione operativa idonea a governare nel prossimo futuro la gestione dei propri immobili.

### **D. 3 Ministero dell'interno**

L'Amministrazione ha trasmesso tre note integrative sullo stato di attuazione della normativa di riferimento, unitamente ai prospetti degli impegni assunti negli anni 2011 e 2012 che si allegano<sup>39</sup>.

Si avverte che i dati di impegno relativi al 2012 trasmessi dal Ministero e contenuti nelle allegate tabelle sono quelli che si rinvergono nel sistema informativo RGS alla data del 20 marzo 2013.

Va considerato che il contenimento delle spese di che trattasi è solo in parte da attribuire ad interventi di razionalizzazione nella gestione del patrimonio immobiliare messa in atto dal

---

<sup>38</sup> Per effetto dell'autonomia gestionale le sedi all'estero sono responsabili delle spese e della relativa imputazione a titoli e conti del bilancio e possono effettuare spese per la manutenzione degli immobili entro il limite della dotazione finanziaria ricevuta.

<sup>39</sup> Dipartimento politiche del personale civile - direzione centrale per le risorse finanziarie e strumentali, Prot. DPPACRSF n. 0008739 del 15/03=2013. - Dipartimento pubblica sicurezza, Direzione centrale servizi tecnico logistici, Prot.600/B 429/H 1.2011.BIL.CC; - Dipartimento vigili del fuoco, Direzione centrale servizi tecnico logistici e gestione patrimoniale, Prot.DCRISLOG-007436 del 21/03/2013.

Ministero, come di seguito specificato. A detta dello stesso la riduzione delle spese, specie con riferimento a singole strutture, è da attribuire prevalentemente alla forte riduzione degli stanziamenti sui capitoli di bilancio interessati, circostanza questa che - come fatto rilevare da vari dipartimenti - ha avuto riflessi non positivi sull'efficiente mantenimento e sulla sicurezza degli edifici. Nei prospetti di spesa sono segnalati dall'Amministrazione i casi in cui non sono stati assunti impegni proprio a causa dei mancati stanziamenti in bilancio.

Rispetto al 2010 si rileva un più completo e preciso monitoraggio degli immobili in uso e un maggior numero di edifici per i quali risultano completate le operazioni di aggiornamento del valore da parte dell'Agenzia del demanio. Come si evidenzia anche dalle tabelle allegate, ciascuno degli immobili in uso alle Prefetture ha ormai il suo singolo valore determinato. Nei casi, pure indicati, rispetto ai quali l'iter non sia concluso, le spese di manutenzione sono state dall'Amministrazione paramtrate ai valori stimati dall'Agenzia.

L'accelerazione del processo di censimento degli immobili è connessa all'ormai avviata e progressiva attuazione dell'articolo 2, comma 222 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) relativo alla razionalizzazione degli spazi occupati dall'Amministrazione. Per applicare dette disposizioni sono stati creati, come in precedenza ricordato, appositi sistemi informatici e un portale unico aperto dall'Agenzia del demanio, al quale le amministrazioni - ed anche il Ministero dell'interno - hanno cominciato fin dalla fine del 2010 a comunicare i dati richiesti<sup>40</sup>.

Le lacune di monitoraggio delle spese di manutenzione, rilevate nei confronti del Ministero dell'interno con riferimento al triennio 2008-2010<sup>41</sup>, vengono dunque in gran parte superate nei due anni successivi anche per l'entrata in funzione di detto portale, punto di riferimento centrale che alleggerisce le operazioni di elaborazione dei dati da parte dei singoli centri di responsabilità spesso oberati da complesse gestioni come, ad esempio, il Dipartimento della pubblica sicurezza, che gestisce le spese relative a 6.798 immobili in uso alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri.

Resta all'Amministrazione il carico oneroso di comunicare al Portale dati sempre aggiornati sugli interventi manutentivi effettuati e su quelli programmati e l'obbligo di vigilare sulla loro veridicità e correttezza.

Contemporaneamente all'incremento e al miglioramento delle operazioni di rilevazione e informatizzazione dei dati, si evidenzia un impegno nella razionalizzazione degli spazi occupati, in adattamento alle attuali esigenze funzionali ed in vista di ulteriori risparmi di spesa. Precisazioni in tal senso, con segnalazione delle difficoltà incontrate, sono state comunicate in particolare dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile<sup>42</sup> e dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri. Quest'ultimo ha concluso 12 delle 25 iniziative previste nel Piano di razionalizzazione 2011, che avrebbero portato a minori oneri per

---

<sup>40</sup> Sistemi: RATIO consente la comunicazione dei dati concernenti le previsioni triennali dei fabbisogni allocativi (attivo dal 2010); SIM comunicazione dei dati relativi agli interventi manutentivi (attivo dal 2010); PTIM avviato solo alla fine del 2012 per un sistema del c.d. Manutentore unico di cui al d.l. n. 98 del 2011 e successiva l. n. 135 del 2012.

<sup>41</sup> Cfr. Parte I della relazione.

<sup>42</sup> Prot DCRISLOG. 0014680 dell'11.06.2013.

locazione passiva sul capitolo 2536 del Ministero per un totale di circa 495 mila euro, mentre da iniziative di riallocazione – non comprese in detto piano – avviate e concluse tra il 2010 e il 2012 si sarebbero ottenuti ulteriori risparmi annui per circa 1,2 milioni di euro.

#### **D. 4. Ministero della giustizia**

In esito al supplemento istruttorio sono pervenuti i dati e le informazioni che qui di seguito si riassumono relativi agli anni 2011 e 2012 da parte dei seguenti dipartimenti:

##### -Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi generali<sup>43</sup>

Il Dipartimento nelle sue competenze organizzative generali ha fornito elementi aggiornati sugli interventi adottati per pervenire a una completa attuazione della normativa di riferimento. Evidenzia, tra l'altro, che la vasta rete di uffici giudiziari dislocati sul territorio nazionale non consente ancora al 30 marzo 2013 di disporre di un censimento completo dei dati relativi agli immobili utilizzati, censimento iniziato fin dal 2010 con un primo inserimento di elementi informativi sul portale dell'Agenzia del demanio. Da detta data il sistema è stato implementato, ma si sono riscontrate incongruenze tra i dati presenti sul Portale dove alcune informazioni risultano inserite più volte con riferimento ad uno stesso immobile. Altre difficoltà sono sorte nel corso del 2012 poiché il sistema è stato dotato di nuove funzionalità che hanno creato momentanei disagi e disfunzioni. Pertanto il Dipartimento ha ritenuto necessario individuare precisi responsabili per ogni Distretto di Corte d'appello in modo da apportare celermente le correzioni necessarie ed evitare in futuro gli errori riscontrati. Secondo quanto comunicato la banca dati sarà attendibile e completa entro il corrente 2013. Solo allora potrà procedersi alla riorganizzazione degli uffici giudiziari prevista dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.<sup>44</sup>

##### -Dipartimento per la giustizia minorile.<sup>45</sup>

Sono stati aggiornati gli impegni con riferimento agli esercizi finanziari 2011 e 2012 (cfr. tabelle allegate). Quanto al monitoraggio degli immobili non risultavano alla data del 19 marzo 2013 ancora completate le operazioni di rilevazione e inserimento a sistema dei relativi dati.

##### -Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria<sup>46</sup>

Il Dipartimento ha trasmesso: a) l'organigramma del Dipartimento e l'elenco di tutte le strutture centrali e periferiche dipendenti dallo stesso; b) i prospetti degli impegni assunti nel biennio da dette strutture per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, corredati delle schede rilevate dal Portale PA dove sono riportati i valori di singoli immobili ove

<sup>43</sup> M\_dg.DOG. 14/03/2013. 0029031.

<sup>44</sup> Il profilo specifico viene trattato più approfonditamente nella relazione adottata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato di recente approvata.

<sup>45</sup> Prot . 10758 del 19/03/2013.

<sup>46</sup> GDAP-0088908-2013 . PU-GDAP- 5000-11/03/2013.

determinati. I casi, ancora peraltro numerosi, per i quali le operazioni di determinazione del valore non sono concluse, sono ben evidenziati dal Dipartimento.

I 300 immobili gestiti per l'amministrazione penitenziaria, di cui 210 destinati ad esecuzione della pena, avrebbero un valore complessivo di 5 miliardi di euro secondo una stima effettuata dall'Amministrazione.

E' stato segnalato che detto compendio patrimoniale presenta, condizioni di forte precarietà e fatiscenza, aggravate dal sovraffollamento della popolazione carceraria.

I fondi assegnati nell'ultimo decennio sono stati oggetto di continue riduzioni di stanziamento sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale, a fronte di esigenze annue di gran lunga superiori secondo i calcoli effettuati dall' Amministrazione.

Le risorse stanziare sul capitolo di parte corrente 1687 sono state ripartite tra i Provveditorati regionali, che ne hanno curato la gestione per far fronte ai soli interventi improcrastinabili e di somma urgenza.

Le risorse per il 2011 sul capitolo in conto capitale 7300 sono state prevalentemente utilizzate per interventi di ampliamento di aree esistenti, per incrementare la complessiva capienza detentiva, e ad interventi urgenti per un totale di 4 milioni di euro quasi tutti assegnati ai Provveditorati regionali; la scelta è stata quasi obbligata e, sottolinea il Dipartimento, a discapito di interventi di manutenzione straordinaria o di adeguamento dei locali utilizzati alla vigente normativa introdotta con legge n. 46 del 1990, D.P.R. n. 230 del 2000 e d.lgs. n. 626 del 1994.

Nel 2012 il capitolo 7300 non risulta rifinanziato. I 10 mila euro stanziati con legge di bilancio per interventi di manutenzione straordinaria sono stati iscritti sul capitolo di parte n.7301.

Per il 2012 sono stati assegnati (d.l. n.221 del 22 dicembre 2011) fondi pari a 57.277.063 euro su un capitolo di nuova istituzione (7303 di parte capitale) destinati, in base a direttive del Ministro, ad avviare opere di potenziamento, ristrutturazione e messa a norma delle strutture carcerarie (ripartiti per 43 milioni di euro tra i Provveditorati regionali): le opere sono iniziate nel 2012 e in gran parte ancora in corso.

Una revisione delle scritture contabili appare necessaria per la trasparenza delle annuali allocazioni e i confronti tra esercizi per la rilevazione degli andamenti di spesa.

Resta l'esigenza di completare il censimento degli immobili in modo da disporre di un quadro completo e attuale del patrimonio gestito dal Dipartimento anche in vista di razionali e organici programmi di riqualificazione ed ampliamento degli edifici.

Deve formularsi una osservazione generale che consegue da quanto fin qui emerso: nei casi in cui la riduzione degli stanziamenti in bilancio sia considerevole al punto da non consentire interventi manutentivi indispensabili su edifici in forte degrado, come ha fatto presente l'Amministrazione, perde di significato il confronto tra valore dell'immobile e spese sullo stesso effettuate essendo la riduzione della spesa conseguente alla scarsità delle risorse stanziare.

-L'Ufficio centrale Archivi notarili – servizio III<sup>47</sup> ha trasmesso il prospetto degli impegni in competenza 2011 e 1012 precisando solo che l'articolo 8 del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, a decorrere dal 2011 ha determinato nel 2 per cento del valore dell'immobile utilizzato il limite di rispetto delle spese effettuate per manutenzione ordinaria e straordinaria, ma anche che dette limitazioni non si applicano nei confronti degli interventi obbligatori concernenti la sicurezza dei luoghi di lavoro.

Tale ultima precisazione è utile per la corretta lettura dei dati contenuti nelle allegate tabelle di spesa. Infatti, in particolare per gli Archivi notarili che per funzione istituzionale devono conservare gli originali degli atti dei notai, le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili sono state sostenute prevalentemente per ottemperare alle prescrizioni in materia di prevenzione degli incendi e sicurezza dei luoghi.

#### **D. 5 Ministero della difesa**

Sono pervenute in aggiornamento dal Ministero i dati degli impegni assunti negli esercizi finanziari 2011 e 2012 su capitoli gestiti dall'Aeronautica militare, dall'Arma dei Carabinieri, dalla Marina militare e dallo Stato maggiore dell'esercito. Sono state indicate dall'Amministrazione anche spese per interventi manutentivi non soggette ai limiti annuali in base a specifiche disposizioni derogatorie.

Nel rinviare alle allegate tabelle per l'ammontare della spesa indicata dall'Amministrazione relativamente al biennio 2011-2012, in generale possono formularsi alcune generali osservazioni.

Si ricorda quanto rilevato in parte I, paragrafo B.5 della presente relazione sulla circostanza che se pure istituiti nuovi capitoli per dare evidenza alle spese di che trattasi, come era stato richiesto dal legislatore fin dal 2008, detti capitoli non hanno avuto stanziamenti per tutto il primo triennio. Solo a partire dal 1 gennaio 2012 risulta attivato l'utilizzo di capitoli distinti per alcune specifiche spese e risulta che le spese ordinarie continuano in genere a gravare su capitoli promiscui, non essendo completata l'auspicata opera di revisione delle scritture contabili.

Si rileva poi che ancora per un numero considerevole di immobili il dato del valore risulta solo stimato (sulla base dei parametri IMU come dichiarato dall'Amministrazione) e non appaiono ancora disponibili al 31 dicembre 2012 i valori definitivi sul portale dell'Agenzia del demanio.

La verifica del completo rispetto delle norme di contenimento di spesa non è stata possibile, non solo per la richiamata trasparenza delle scritture contabili ma anche in quanto n. 124 immobili non risultano ben identificati sul portale dell'Agenzia del demanio e n.557, pur identificati, non sono tutti corredati del rispettivo valore.

---

<sup>47</sup> Prot. 1258 del 15 marzo 2013. Tra l'altro, per le spese di manutenzione straordinaria sostenute per la sede dell'Archivio notarile di Milano si evidenzia che gli interventi sono stati affidati al competente Provveditorato OO.PP. interregionale a seguito dell'intesa di cedere agli uffici giudiziari di detta città parte dei locali utilizzati all'interno del Tribunale di Milano.

Questa Sezione di controllo, pertanto, a fronte dei gravi ritardi nelle operazioni di identificazione del patrimonio immobiliare e delle denunciate difficoltà di pervenire ad una corretta immissione dei dati a sistema ritiene di condividere l'osservazione formulata dal Capo del reparto pianificazione generale e finanziaria dello Stato maggiore dell'esercito sull'esigenza che si tenda a realizzare un migliore "colloquio" informatico tra i sistemi dell'Amministrazione e il Portale dell'Agenzia del demanio, mediante apposito protocollo che consenta di alimentare il centro informatico direttamente da parte delle strutture responsabili della gestione senza che inserimenti manuali di dati, effettuati da diversi operatori rallentino le operazioni con maggiori rischi di errori. La problematica, che non riguarda solo il Ministero della Difesa, sarà evidenziata anche nelle conclusioni della presente relazione.

#### **D. 6. Ministero dello sviluppo economico**

Il Ministero non ha completato, come richiesto, i dati mancanti riferiti al primo periodo di indagine, non ha trasmesso i dati delle spese sostenute negli anni 2011- 2012 né fornito informazioni su nuove azioni miranti a contenere le spese.

Devono quindi confermarsi le valutazioni non positive espresse al precedente punto B.6 della presente relazione e deve ritenersi che il mancato invio di dati e informazioni aggiornate sia determinato dalla scarsa trasparenza della gestione e mancanza tuttora di adeguati monitoraggi delle specifiche spese nell'ambito dei vari centri di responsabilità interessati.

#### **D. 7. Ministero per l'istruzione, università e ricerca**

In data 20 febbraio 2013 il Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane e finanziarie e strumentali – Uff. VI ha inviato un prospetto degli impegni effettuati negli esercizi 2011 e 2012 sui capitoli di spesa dedicati alla manutenzione ordinaria dei soli immobili di viale Trastevere e piazza Kennedy in Roma e di manutenzione straordinaria per la prima sede

Nessuna informazione è oltretutto pervenuta sulle azioni intraprese per una revisione delle scritture contabili e per razionalizzare l'uso degli immobili sul territorio nazionale, ai fini di un efficace contenimento delle relative spese.

L'attuazione degli obiettivi della disciplina di contenimento delle spese introdotta con le più volte richiamate disposizioni entrate in vigore fin dall'esercizio 2008 non può, quindi, allo stato dell'istruttoria ritenersi compiuta.

#### **D. 8. Ministero dei beni e delle attività culturali**

Il Ministero non ha fornito risposte ai quesiti appositamente formulati in sede di supplemento istruttorio e non ha trasmesso informazioni sugli immobili adibiti ad uffici o magazzini non



ricompresi in compendi museali o in edifici regolati da disposizioni derogatorie della disciplina concernente le spese, ora in esame. Si ricorda che nel 2010 l'Amministrazione aveva dichiarato di incontrare problemi a dare seguito all'indagine della Corte; a quanto pare i problemi non sono superati<sup>48</sup>.

Si richiamano, pertanto, le osservazioni formulate nella prima parte della presente relazione e deve ritenersi che permangano, dopo ulteriori due anni, le criticità già rilevate.

## **D. 9. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

Dal Ministero sono pervenuti aggiornamenti dalle seguenti strutture.

### -Direzione generale del personale e degli affari generali.

In esito al supplemento istruttorio la Direzione ha comunicato che a partire dal 2010, specie a seguito dell'avviata attuazione di altra normativa (legge n. 191 del 2009, art. 2, comma 222), si è cominciato ad inserire i dati che interessano anche la presente indagine nel sistema informativo dell'Agenzia del demanio. La realizzazione del *data base* si è conclusa nel 2012 per cui a partire dal corrente anno tutte le informazioni relative agli immobili in uso al Ministero potranno, a detta dell'Amministrazione, essere aggiornate e tratte dal sistema.

In data 13 marzo 2013 ha inviato le tabelle con gli aggiornamenti degli impegni relativi agli esercizi 2011-2012 suddivise anche per aree territoriali. Ciò denota una maggiore attenzione della Direzione agli interventi necessari per pervenire alla completa trasparenza del patrimonio immobiliare utilizzato e alle relative spese.

### -Comando generale delle Capitanerie di porto.

Sono pervenute dal Comando notizie aggiornate a tutto il 2012 sulle spese sostenute.

Con riferimento all'utilizzo di circa 800 immobili dislocati sul territorio nazionale viene precisato che le manutenzioni straordinarie per gli anni 2011-2012 sono state effettuate con fondi gestiti dai Provveditorati alle OO.PP. Per conoscere gli impegni di spesa da questi ultimi effettuati occorre, quindi, che i singoli Provveditorati inviino i relativi dati.<sup>49</sup>

Le manutenzioni ordinarie invece sono state gestite su un unico capitolo: - nel 2011 cap. 2106, piano gestionale 8, per un impegnato complessivo di euro 1.746.000 di cui 1.560.000 a mezzo di funzionari delegati presso le strutture periferiche; - nel 2012 sul capitolo 2108 con un impegnato pari a 2.122.000 euro di cui 1.875.000 assegnati a funzionari delegati.

Fa notare l'Amministrazione che gli stanziamenti sono stati destinati prevalentemente ad interventi obbligatori e strettamente necessari in materia di igiene e sicurezza del lavoro che,

---

<sup>48</sup> Nota 32303 - 19.01.10 Direzione generale dell'organizzazione e affari generali.

<sup>49</sup> Gli immobili in uso alle Capitanerie sono inseriti nel Piano di razionalizzazione del Ministero, nell'ambito del quale sono stati portati a termine nel 2012, ed altri ancora in corso, una serie di rilevanti interventi tendenti a ridurre le spese. Si è con tale obiettivo fatto ricorso a differenti operazioni: conversione di locazioni passive in comodato gratuito, utilizzo e ammodernamento di immobili e impianti su aree demaniali al posto di aree private.

come noto, non sono imputabili ai sensi dell'allegato IV del d.lgs. n. 81 del 2008 ai limiti di spesa previsti dall'articolo 8, comma 1, d.l. n. 78 del 2010.

Questa Sezione centrale di controllo rileva positivamente in generale che dal 2010 si è accresciuto l'impegno del Ministero per la rilevazione dei dati di spesa e l'informatizzazione delle notizie relative agli immobili in uso; resta peraltro, come notato per altri ministeri, il problema dell'aggiornamento in tempi utili dei dati inseriti a sistema specie per quelli riguardanti strutture periferiche.

#### **D. 10. Ministero della salute**

Il Ministero ha trasmesso l'aggiornamento degli impegni relativamente alle spese sostenute nel 2011 per manutenzione ordinaria specificando che nell'anno non ha provveduto ad effettuare spese per manutenzione straordinaria sui capitoli relativi allo specifico centro di responsabilità del Dipartimento innovazione.

Con riferimento all'esercizio 2012 ha inviato gli impegni di competenza per spese di manutenzione sia ordinaria che straordinaria sostenute dall'Ufficio generale risorse, organizzazione e bilancio.

Il valore dei singoli immobili risulta precisamente indicato tranne che per un immobile, per il quale l'Agenzia del demanio alla data del 23 febbraio 2013 non aveva ancora trasmesso il valore definitivo. L'Amministrazione ha comunque ritenuto di considerare in tale caso un valore equivalente alla base imponibile per determinare l'IMU (rendite catastali rivalutate del 5 per cento) applicando i relativi moltiplicatori per le categorie catastali A/4 e B/4. L'operazione effettuata denota una particolare attenzione da parte dell'Ufficio a rendere il più possibile coerente con il dettato normativo il rapporto spesa sostenuta/valore singolo immobile.

Si nota che le tabelle appaiono più precise rispetto al periodo precedente; infatti, non solo i dati sono divisi per piani gestionali, ma le operazioni di determinazione del valore degli immobili in uso sono quasi completate.

#### **D. 11. Ministero delle politiche agricole**

Dal Ministero, che aveva fornito informazioni relativamente alle attività svolte ben oltre il 2010 e fino alla metà del 2011 (cfr. punto B.11) non sono pervenuti aggiornamenti.

Allo stato, quindi, non possono che confermarsi le considerazioni già espresse nella prima parte della presente relazione.

#### **D. 12. Ministero dell'ambiente**

Sono pervenuti i richiesti aggiornamenti degli impegni per spese di manutenzione sia ordinaria che straordinaria assunti nel biennio 2011-2012.

Ulteriori informazioni pervenute riguardano le modifiche apportate al regime di spesa con riferimento agli immobili utilizzati a Roma per sede di rappresentanza e per uffici. L'Amministrazione precisa che i servizi di manutenzione di quest'ultima sede sono affidati con convenzione stipulata il 20 dicembre 2012 alla S.p.A. Sogesid, quale organo *in house* del Ministero, e le spese sono imputate al sistema di gestione unificata.

Le tabelle di spesa trasmesse, e allegate alla presente relazione, sono sufficientemente dettagliate. Oltre ai centri di responsabilità ed ai capitoli sui quali viene imputata la spesa si rinvencono indicazioni degli impegni assunti tramite funzionario delegato. L'indicazione del valore del singolo immobile è presente ove, peraltro, il valore sia già definito dall'Agenzia del demanio.

Pur rilevando positivamente i progressi compiuti per l'avvicinamento ad una completa applicazione della normativa di riferimento, la Sezione segnala la persistenza in bilancio di numerosi capitoli ad oggetto promiscuo, specie per quelli destinati alle esigenze funzionali del Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente, che non rendono ancora di immediata trasparenza la destinazione delle spese sostenute.

#### **D. 13. Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

A fronte del supplemento istruttorio il Ministero ha messo in atto una minuziosa rilevazione della situazione giuridica e di fatto degli immobili in uso e delle relative spese; ha così potuto fornire elementi dettagliati sullo stato di attuazione della disciplina per l'intero periodo sottoposto ad indagine (2008-2012).

Si è fatto cenno nella prima parte della relazione ai negativi riflessi sulla trasparenza e correttezza delle gestioni derivati dalla continua modificazione nella distribuzione di competenze nelle materie del lavoro, delle politiche sociali e della sanità, trasferite più volte da un'Amministrazione all'altra, anche in corso di esercizio finanziario.

Con la nota di aggiornamento del 4 febbraio 2013, la Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica del Ministero, nel trasmettere i dati degli impegni assunti, ha preliminarmente formulato precisazioni sui numerosi interventi di riorganizzazione resi necessari per rispondere alle modifiche di competenze stabilite dal Legislatore dando continuità alle gestioni.

Hanno rilevanza nel periodo considerato i seguenti principali avvenimenti.

L'istituzione nel 2008 del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali con l'accorpamento delle funzioni in materia di salute oltre alle missioni per la solidarietà sociale, prima incorporate nella Presidenza del Consiglio dei ministri (d.l. 16 maggio 2008, n. 85, convertito con l. 14 luglio 2008, n. 121).

Nel 2009, tra l'altro in prossimità della fine dell'esercizio, è avvenuta la re-istituzione del Ministero della Salute (legge 13 novembre 2009, n. 172) lasciando al Ministero del lavoro e

delle politiche sociali compiti in materia di politiche e mercato del lavoro, tutela della sicurezza e vigilanza sul sistema previdenziale.

Tali modifiche hanno innescato un difficile processo di riorganizzazione per assicurare la correttezza delle gestioni, accompagnato da continue operazioni di revisione e adattamento dei documenti contabili; senza dubbio le vicende hanno determinato problemi per la verifica degli andamenti delle spese sia in corso di esercizio che per il medio periodo, verifica necessarie per eventuali provvedimenti correttivi.

Di tutto ciò deve tenersi conto nel dare valutazioni sul percorso di attuazione della normativa, come anche dei problemi tipici di una gestione complessa a causa della diffusione sul territorio di diversi centri di responsabilità. Tale ultima circostanza è stata tra l'altro di ostacolo alla concentrazione in due soli capitoli (spese per manutenzione ordinaria e straordinaria) come richiesto dal Legislatore nel 2008.

Più in particolare si evidenzia quanto segue:

Il Ministero, per i compiti istituzionali ridefiniti da disposizioni di legge introdotte più di recente<sup>50</sup>, sulla base del D.P.R. n. 176 del 2001 modificato dai successivi decreti n. 244 del 2004 e n. 144 del 2011 è articolato in una amministrazione centrale (Segretariato generale con funzioni di coordinamento e 10 direzioni generali suddivise in divisioni) e una amministrazione territoriale composta da 109 uffici (18 direzioni regionali del lavoro nei capoluoghi di regione e 91 direzioni territoriali del lavoro nei capoluoghi di provincia); in Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano non sono istituite articolazioni periferiche. A capo di ciascun ufficio un dirigente è responsabile di gestione e dotato di poteri decisionali e di spesa<sup>51</sup>.

La già complessa organizzazione contempla poi il Comando Carabinieri - Ispettorato del lavoro, che svolge attività ispettiva<sup>52</sup>.

Il numero dei centri di responsabilità e la specifica normativa in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro (art.2, c.2, lett. b, d.lgs. n. 81 del 2008), che individua i poteri decisionali e di spesa dell'organo di vertice degli uffici, non ha consentito come detto, di riportare a due soli capitoli le spese manutentive degli immobili, sebbene istituiti nel 2010 ai sensi dell'articolo 2, c. 619 della legge n. 244 del 2007, ma rimasti solo per memoria non essendo stati mai implementati con appositi stanziamenti.

E' stata comunque impostata un'opera di revisione dei documenti contabili per adeguarli alle esigenze di trasparenza e qualche risultato può già evidenziarsi: nell'intento di una progressiva riduzione del numero dei capitoli dedicati alle manutenzioni sono stati soppressi alcuni capitoli (dai 17 nell'anno 2008 si è passati agli attuali 14).

---

<sup>50</sup> Oltre al d.lgs. n. 300 del 1999 si ricordano la legge n.244 del 2007 e la legge n. 121 del 2008.

<sup>51</sup> Il dirigente responsabile di ciascun ufficio sul territorio è individuato quale datore di lavoro con decreti ministeriali. Attualmente sul territorio operano n. 109 dirigenti.

<sup>52</sup> Circa 100 Carabinieri sono impegnati nell'apposito Nucleo.

L'Amministrazione ha finalmente trasmesso, in risposta al supplemento istruttorio, le relative tabelle per il triennio 2008 - 2010 per singolo immobile e riferite sia alle strutture centrali che e quelle territoriali.

Sul rispetto dei tetti annuali di spesa (art. 2, commi 618, 619, 620, 621 della legge 24.12.2007, n. 244, legge finanziaria 2008) l'Amministrazione stessa dichiara che la spesa è stata "nel complesso" contenuta e non, quindi, con riferimento al valore dei singoli immobili.

Dalla rilevazione degli immobili effettuata dal Ministero è emerso che non esistono immobili in proprietà. Gli uffici in numero di 109 sono allocati in edifici demaniali ottenuti in locazione passiva da enti pubblici e, solo eccezionalmente, da privati; sono inoltre utilizzati spazi classificati tra i "compendi FIP" e "Patrimonio uno"; i contratti degli immobili FIP in uso per l'Amministrazione centrale e per le sedi territoriali sono in tutto 12. Le distinzioni sono necessarie per determinare il tetto massimo delle relative spese di manutenzione<sup>53</sup>. A tale riguardo si segnala infatti che la legge appena citata all'art.1, c. 622, prevede che le disposizioni introdotte dai commi da 618 a 621, non si applichino agli immobili trasferiti ai fondi immobiliari costituiti ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

Gli immobili demaniali ad uso governativo sono due sul territorio (DTL di Ravenna e di Napoli) ed uno a livello centrale (immobile Roma Via Veneto). Per tali immobili la spesa relativa agli interventi manutentivi era per l'anno 2008 pari all'1,5 per cento del valore dell'immobile, mentre dal 2009 tale limite è aumentato sino alla misura massima del 3 per cento. Le spese di manutenzione sono sostenute dalle Amministrazioni che hanno in uso detti beni.

I restanti immobili ad uso del Ministero sono in regime di locazione passiva, e per essi l'Amministrazione può provvedere alla sola manutenzione ordinaria, fino al limite massimo dell'1 per cento del valore dell'immobile.

L'Amministrazione dichiara che in base alle differenti situazioni fin qui evidenziate, aggregando i valori degli immobili e delle spese di manutenzione per ogni singolo esercizio 2008, 2009 e 2010, sia a livello centrale che territoriale, il valore medio del limite del tetto di spesa dell'1 per cento appare rispettato sia per gli immobili in locazione passiva che per quelli demaniali.

In altre parti della relazione si è osservato che, come nel caso di specie, il riferimento al "valore medio" non risponde al dettato normativo. Peraltro, nel primo triennio di attuazione delle norme il riferimento è stato l'unico possibile in quanto, come precisa l'Amministrazione, l'Agenzia del demanio per gli anni 2008, 2009 e 2010<sup>54</sup>, ha trasmesso elenchi cumulativi e

---

<sup>53</sup> I contratti di locazione sono sottoscritti dall'Amministrazione solo dopo che l'Agenzia del demanio ha rilasciato l'apposito nulla osta che deve attestare la conformità delle strutture alla normativa vigente nonché la congruità del prezzo.

<sup>54</sup> Con nota del 28.02.2013 Prot. n. 5873/DGPS-PF-PA-PL pervenuta l'1.03.2013 al Ministero, Prot. n. 38/0013996.

aggregati di immobili ed ha oltretutto reso disponibile il Portale PA per il caricamento dei dati relativi agli interventi manutentivi solo a far data dal 28 marzo 2011<sup>55</sup>.

Con il supplemento istruttorio era stato chiesto anche di trasmettere i dati d'impegno per gli esercizi 2011 e 2012, con l'avvertenza che per questi ultimi anni il limite di impegno stabilito dal Legislatore era del 2 per cento del valore del singolo immobile (art.8, c.1, d.l. n. 70/2010). I dati degli impegni sono pervenuti sia con riferimento agli immobili degli uffici di Roma sia, in un secondo tempo, agli immobili in uso dalle strutture periferiche. Si conferma dunque il percorso di monitoraggio che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale sta portando avanti per una completa conoscenza del patrimonio immobiliare.

Per determinare il limite delle spese annuali consentite l'Amministrazione per questi ultimi due anni ha fatto riferimento al valore degli immobili come determinato dall'Agenzia del demanio che, per alcuni (es. Roma - via De Lollis) è ancora fermo al 2010; per altri (es. immobile in Roma - via Veneto di proprietà demaniale) l'Agenzia non ha comunicato nessun valore.

Risulta che almeno per le sedi romane alla data del 31 dicembre 2012 era già in stato di avanzamento il programma di razionalizzazione degli spazi occupati e della redistribuzione degli uffici avviato dall'Amministrazione nell'intento di ridurre le spese e rendere più efficiente e snella la gestione, accompagnato altresì da un ragionato piano di rinnovo dei contratti di locazione.

Si avverte che le tabelle relative agli impegni assunti nel triennio 2008-2010 pervenute, come detto oltre tale data, sono allegate alla Parte seconda della presente relazione unitamente a quelle relative al periodo 2011-2012.

---

<sup>55</sup> Circolare dell'Agenzia n. 8530 del 16.03.2011.

### PARTE III

#### **Osservazioni e considerazioni conclusive dell'indagine quinquennio 2008-2012**

Per le situazioni rilevate nell'ambito di ciascuna amministrazione e le specifiche osservazioni si rinvia a quanto esposto negli appositi paragrafi nelle parti I e II della presente relazione.

Per le valutazioni complessive sullo stato di attuazione della disciplina di contenimento della spesa di che trattasi e per le considerazioni sui riflessi che le gestioni dei ministeri hanno avuto sul bilancio statale nel periodo 2008-2010 si richiama : Parte I, paragrafo C) "Prime conclusioni. Esiti dell'istruttoria al 31 dicembre 2010"

Qui di seguito si formulano considerazioni e valutazioni d'insieme in esito all'indagine per tutto il quinquennio 2008-2012.

#### **A. Precisazioni per una corretta lettura delle tabelle allegate**

- Il fenomeno rilevato tiene conto di quanto si è evidenziato in sede istruttoria al 31 dicembre 2012 (ultimo rendiconto approvato), ma anche di elementi acquisiti più di recente (fino alla data del 15 marzo 2013) presso le Amministrazioni e l'Agencia del demanio, quest'ultima più volte richiamata dalle stesse amministrazioni per la centralità dei compiti ad essa affidati dalla normativa di riferimento <sup>56</sup>.
- I dati finanziari raccolti, aggiornati all'ultimo rendiconto approvato (esercizio 2012), non sono del tutto significativi della effettiva specifica spesa sostenuta dall'intero comparto in attuazione delle specifiche disposizioni di riduzione della spesa. Non sono infatti sempre depurati da oneri di diversa natura, essendosi rilevato il perdurare in bilancio di capitoli ad oggetto fortemente promiscuo nonostante l'obbligo di procedere ad operazioni per la revisione delle scritture contabili imposto dalla legge finanziaria per il 2008 a fini di trasparenza, operazioni alle quali si è dato avvio in una logica di organicità solo negli ultimi tempi.
- Le tabelle allegate riportano gli impegni di competenza come dichiarati e trasmessi dalle singole amministrazioni; i dati sono aggregati per ministero e singoli centri di responsabilità; sono evidenziati distintamente per i due periodi esaminati (triennio 2008-2010 e biennio 2011-2012). Si avverte che per la loro incompletezza i dati non consentono di pervenire ad un sicuro ammontare di spesa sostenuto dall'intero "comparto ministeri"; per la riscontrata disomogeneità non sono nemmeno idonei a consentire operazioni di confronti tra amministrazioni.
- Le tabelle, che contengono in apposite colonne anche informazioni (ove pervenute) sulla collocazione e sul valore dei singoli immobili, danno comunque un segno lampante delle lacune

---

<sup>56</sup> Prot. 0001933- 15/03/2013-SCCGA-y32-A.

e criticità dei fenomeni gestionali rilevati, che sono stati descritti nel testo della relazione con riferimento anche a singole gestioni nell'ambito di uno stesso ministero.

- Le tabelle del secondo periodo di indagine si rivelano più precise e dettagliate in conseguenza del diverso grado di superamento di alcuni ostacoli iniziali e del progressivo conformarsi dei singoli centri di responsabilità al dettato legislativo. Elementi significativi in tal senso sono la presenza di dati finanziari relativi anche a strutture gestionali periferiche (quasi del tutto mancanti nei prospetti relativi al primo periodo) o l'implementazione di informazioni nell'apposita colonna dedicata alla determinazione del valore degli immobili.

- A fronte delle carenze riscontrate nei dati forniti dalle amministrazioni si ribadisce che non è stato possibile ricostruire l'effettivo e complessivo ammontare delle spese, sia per gli anni dal 2008 al 2010 sia per il successivo periodo 2011-2012. Non è stato di ausilio interrogare il sistema informativo RGS/Corte dei conti, attesa come detto la presenza di numerosi capitoli di bilancio ad oggetto fortemente promiscuo. Non sono stati utili i monitoraggi effettuati da alcuni uffici delle amministrazioni, in quanto questi si sono rivelati parziali e basati su operazioni di rilevazione episodiche e non ben strutturate e, come tali, scarsamente utilizzabili per pervenire a risultati di quadro di sufficiente completezza e attendibilità.

Deve tuttavia notarsi come nell'ultimo biennio, successivamente al supplemento istruttorio svolto dalla Corte, si sia accresciuta l'attenzione delle amministrazioni per la particolare tipologia di spese e risultano pertanto colmate alcune delle lacune in precedenza evidenziate.

- Altro profilo riguarda il rapporto tra spese manutentive e valore dell'immobile, ragionevole criterio introdotto dalla legge per calibrare le riduzioni di spesa a fronte delle effettive necessità di interventi manutentivi idonei ad assicurare la funzionalità di singoli immobili in relazione alle caratteristiche di classificazione e alla loro concreta destinazione.

Le tabelle relative al primo periodo di indagine evidenziano il persistere di notevoli lacune.

Le tabelle del secondo periodo sono nel complesso più precise sia nell'indicare il valore del bene, sia nel dimostrare il rapporto percentuale tra valore e spese sostenute.

Sotto quest'ultimo aspetto va precisato che permangono ancora casi di calcolo delle percentuali di contenimento delle spese in base a una stima di valore: stima di immobili singolarmente considerati o di immobili aggregati considerati nell'ambito di un compendio di cespiti immobiliari oltretutto di varia natura e destinazione: ciò è da ascrivere alla mancata definizione delle operazioni valutative da parte dell'Agenzia del demanio alla quale, peraltro, le necessarie informazioni di base non sono state sempre fornite tempestivamente dalle amministrazioni competenti.

## **B. Esiti dell'indagine**

- E' stato evidenziato in più parti della relazione il lento e complicato processo portato avanti dalle diverse articolazioni amministrative (persino nell'ambito di un medesimo ministero) per adeguarsi a norme che, avendo inizialmente fissato tagli di spesa lineari identici per tutto il



comparto, hanno trascurato di considerare quegli elementi di specificità che avrebbero potuto incidere negativamente su un effettivo e più immediato risultato.

Si è fatto anche riferimento alle difficoltà applicative connesse alle diverse tipologie degli edifici utilizzati, a peculiari destinazioni d'uso degli immobili, a particolarità organizzative di alcune amministrazioni per le caratteristiche delle missioni istituzionali alle stesse affidate: elementi tutti che non hanno consentito alle amministrazioni interessate di operare da subito nel senso voluto dal legislatore e contenere, fin dal primo esercizio, gli impegni nelle percentuali di spesa annualmente consentite.

E' mancata a monte una conoscenza esatta delle situazioni sulle quali le disposizioni legislative andavano ad impattare.

-E' stato dunque necessario introdurre con successivi provvedimenti normativi una serie di deroghe alla originaria disciplina ed ulteriori aggiustamenti, intervenuti purtroppo dopo oltre un anno dalla sua entrata in vigore; tale circostanza ha protratto le incertezze interpretative delle disposizioni contribuendo a ritardarne notevolmente i tempi di attuazione e ha inciso negativamente sui tagli di spesa preventivati.

- Al parziale raggiungimento dell'obiettivo, oltre alle cause da ricondurre a ritardi o scarsa efficienza delle amministrazioni come ampiamente esposto in relazione, ha concorso negli anni anche il continuo spostamento di competenze da un'amministrazione ad un'altra che ha interessato numerosi ministeri, alcuni dei quali sono stati addirittura soppressi dal legislatore e poi nuovamente istituiti dopo brevissimo tempo.

E' di tutta evidenza il riflesso assai negativo sullo svolgimento delle gestioni e la complessa opera di rilevazione dei dati a rendiconto che non hanno trovato esatta corrispondenza con quanto prefigurato nel bilancio preventivo, essendo quest'ultimo stato strutturato ad inizio di esercizio finanziario secondo una diversa distribuzione dei capitoli per centri di responsabilità che sono poi risultati accorpati o addirittura soppressi.

- Le amministrazioni hanno inoltre dovuto far fronte a un complesso di disposizioni legislative che, sebbene non siano entrate in vigore contestualmente, imponevano comunque una applicazione coordinata con le norme specifiche di riduzione percentuale delle spese manutentive di che trattasi; venivano necessariamente ad essere coinvolti, nelle fasi attuative, sempre più numerosi organi e soggetti, appesantendo i processi gestionali a danno del rispetto dei tempi prefissati.

Sono state nella relazione richiamate le ulteriori disposizioni introdotte nel quadro di un più ampio intervento legislativo avviato ancor prima del 2008 e proprio nell'ultimo biennio della presente indagine potenziato. Il legislatore ha inteso dare completa trasparenza al patrimonio pubblico anche per consentire di pianificare interventi di breve e medio periodo per una sua valorizzazione e più proficua utilizzazione.

Nella prima fase applicativa delle norme introdotte dalla legge finanziaria per il 2008, ma come poi si è dimostrato anche nel corso dell'intero quinquennio 2008-2012, il collegamento funzionale tra le molteplici disposizioni ha richiesto da parte delle amministrazioni ministeriali

continui aggiustamenti organizzativi interni dovendosi attivare i necessari collegamenti con l'Agazia del demanio, con il Ministero dell'economia e delle finanze e persino con gli enti locali chiamati ad operare nel vasto e differenziato scenario della gestione dei "beni pubblici".

In particolare rileva l'articolo 12 del d.l. n. 98 del 2011, convertito con la legge n.11 del 2011, con il quale, in aggiunta ai compiti di monitoraggio del patrimonio pubblico, sono stati attribuiti all'Agazia del demanio, a partire dal 1 gennaio 2013, anche compiti per assicurare la *governance* delle decisioni di spesa relative a interventi manutentivi ordinari e straordinari sugli immobili dello Stato e sugli immobili di proprietà di terzi in uso alle amministrazioni statali. Si tratta di disposizioni ancora in corso di prima attuazione. Nelle intenzioni il modello accentrato per il comparto statale dovrebbe favorire, in base ad una rilevazione complessiva dei reali fabbisogni, una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse destinate agli immobili in uso e alla loro conservazione.

Altre norme successive, pur se appaiono immediatamente orientate al raggiungimento di diversi obiettivi (sicurezza dei luoghi di lavoro, efficienza degli impianti, risparmi energetici), sono collegabili all'obiettivo primario di un razionale ed economico utilizzo degli immobili e richiedono anch'esse puntuali rilevazioni da riportare, unitamente alle relative spese, a punti di monitoraggio centralizzati. Tali centri sono stati individuati dal Legislatore nell'Agazia del demanio e nel Ministero dell'economia e delle finanze, quest'ultimo in considerazione del forte impatto sul bilancio e sulle manovre finanziarie delle rilevanti spese connesse alla complessa gestione dell'ingente patrimonio.

- L'avvertita esigenza, evidenziatasi nel corso dell'istruttoria, di implementare gli applicativi informatici e i collegamenti con sistemi di rilevazione già esistenti (fabbisogni, interventi manutentivi in atto, impegni di spesa pluriennali, contratti da rinnovare o da dismettere con enti pubblici o privati etc.), si estende anche al campo delle verifiche del rispetto di norme collegate a quelle più volte richiamate di riduzione delle spese di manutenzione ed entrate in vigore dal 2008 sulle quali è stata fin dall'inizio incentrata la presente indagine. Si tratta in particolare di informatizzare anche l'attività di controllo e vigilanza sugli interventi manutentivi e sui loro costi effettivi.

E' nell'ultimo periodo che i sistemi informativi presso le singole amministrazioni e il portale unico (Portale PA) aperto dall'Agazia del demanio hanno cominciato a funzionare secondo logiche di raccordo. Come ha rivelato il supplemento istruttorio, le amministrazioni hanno cominciato a migliorare nel corso del 2012 i processi operativi per la trasmissione dei dati richiesti, anche in base ad appositi protocolli stipulati con l'Agazia calibrati su particolari esigenze in rapporto alle missioni istituzionali e alle caratteristiche specifiche della struttura organizzativa centrale e periferica delle singole amministrazioni. Le modifiche al complesso

sistema di monitoraggio sono ancora in corso e dalla sua efficacia e dall'efficienza delle operazioni di immissione dati dipenderà la corretta attuazione della disciplina di settore<sup>57</sup>.

- L'Agenzia ha comunicato con nota del 15 marzo 2013 che il programma informatico è ancora in via di sviluppo ed uno dei prossimi traguardi è quello di rendere operativa nella totalità dei casi la funzione di segnalazione del superamento dei limiti annuali di spesa per manutenzioni ordinarie e straordinarie degli edifici; l'impostazione e la gestione informatica della funzione non si presenta agevole – ad avviso dell'Agenzia - considerato che alcune disposizioni, attuative dell'articolo 12 del d.l. n. 98 del 2011, in forza del richiamo ivi previsto all'articolo 8 comma 1 del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010, consentono che i limiti di spesa siano superati "ove sia data dimostrazione economico-finanziaria che l'intervento sia funzionale alla riduzione dei costi di gestione e di utilizzo dell'immobile ovvero al recupero edilizio". Questa disposizione si aggiunge alle specifiche deroghe all'originaria normativa sulle quali si è detto in varie parti della relazione.

Osserva in proposito questa Sezione centrale di controllo che è senza dubbio opportuno che vengano assicurati margini di discrezionalità alle singole gestioni, ma non bisogna perdere di vista le forti esigenze di un piano almeno triennale per un effettivo contenimento delle specifiche spese per l'incidenza che hanno sul complesso della finanza pubblica; si richiamano quindi alle loro responsabilità gli amministratori raccomandando che siano valutate con attenzione, ed esposte con chiarezza, eventuali scelte di superamento dei limiti di spesa, nella consapevolezza dell'inevitabile impatto delle loro scelte sul bilancio statale.

- La procedura centralizzata del così detto "manutentore unico", appare ancora al primo avvio. La norma, si ricorda, è entrata in vigore dal 1° gennaio 2013 e la sua efficacia dipende, evidentemente, dall'efficiente e al tempo stesso tempestiva collaborazione delle singole amministrazioni.

E' di tutta evidenza che qualora i dati richiesti non pervengano al centro funzionale di raccolta da tutte le strutture gestionali (come purtroppo ha finora dimostrato l'istruttoria condotta nell'ambito della presente indagine, specie per quanto riguarda gli uffici periferici e le numerose strutture operanti sul territorio dei ministeri Giustizia, Infrastrutture e trasporti, Beni culturali, Agricoltura, Interno, Ambiente, Lavoro e politiche sociali), o qualora i dati siano trasmessi con ingenti ritardi, anche ben oltre la conclusione dell'esercizio finanziario, i positivi effetti attesi dalla previsione di un centro unico di riferimento non potranno essere interamente raggiunti. In particolare lacune, errori o disomogeneità anche temporali dei dati e delle informazioni, impediscono agli organi decisionali di avere conoscenza in tempi utili degli elementi indispensabili per programmare aggiustamenti di manovra finanziaria.

Come evidenziato nel corso della relazione e come segnala anche la semplice lettura delle tabelle di spesa allegate, nessun Ministero a distanza di oltre cinque anni dall'entrata in vigore

---

<sup>57</sup> Sistemi: RATIO consente la comunicazione dei dati concernenti le previsioni triennali dei fabbisogni allocativi (attivo dal 2010); SIM comunicazione dei dati relativi agli interventi manutentivi (attivo dal 2010); PTIM avviato solo alla fine del 2012 per un sistema del c.d. Manutentore unico di cui al d.l. n. 98 del 2011 e successiva l. n. 135 del 2012.

delle norme per il contenimento delle spese di utilizzazione di immobili è stato in grado di fornire informazioni aggiornate e complete.

- Nonostante l'accelerazione data dalle amministrazioni agli interventi ricognitivi per la determinazione del valore degli immobili nell'ultimo biennio, molto resta da fare per la precisa individuazione degli edifici utilizzati, delle loro destinazioni, delle situazioni giuridiche che ne giustificano l'uso (proprietà, concessioni in uso a titolo gratuito o oneroso, convenzioni e loro scadenze, contratti con enti e privati e ammontare o aggiornamento dei canoni, etc.).

Permane evidentemente la non completa conoscenza del patrimonio immobiliare in uso, fondamentale presupposto per adottare interventi di razionalizzazione e significativo contenimento delle spese.

Ancora al 31 dicembre 2012 ricorrere al "Portale PA" per una ricognizione della situazione d'insieme, non portava a risultati soddisfacenti.

Se le notizie da ultimo acquisite consentono di ritenere che si siano di recente incrementati gli interventi per accelerare la rilevazione delle necessarie informazioni, la situazione risulta ancora aggiornata solo al 31 dicembre 2011, non essendo concluse le operazioni di verifica dei dati complessivamente nel frattempo pervenuti. In particolare per le amministrazioni centrali, a fronte di un perimetro di 189 amministrazioni (ministeri, organi di rilievo costituzionale, agenzie fiscali, autorità etc.) dei 13 Ministeri, sottoposti ora ad indagine e presenti nell'anagrafica del Portale, solo 11 risultavano in qualche misura adempienti nel modulo "immobili"; ancora inadempienti al 31 dicembre 2011 apparivano il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, che successivamente hanno in parte provveduto a completare le rispettive situazioni, come la Corte ha potuto di recente rilevare.

Si rileva in generale che tra le lacune relative ai dati degli immobili pubblici acquisiti al Portale prevale quella relativa agli edifici delle sedi periferiche. Persistenti carenze sono evidenziate dallo stesso Dipartimento del tesoro nella tabella allegata alla nota della divisione VIII, uff. IV 5 febbraio 2013, n. 8921, inviata alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, ai fini del giudizio di parifica del Rendiconto generale dello Stato.

### **C. Conclusioni finali e raccomandazioni**

Da quanto fin qui esposto deve concludersi che ad oggi è venuta meno una delle finalità rilevanti dell'indagine e cioè fare emergere, in ciascun esercizio finanziario, l'ammontare della spesa complessivamente sostenuta dal "comparto ministeri" e il livello della sua attesa riduzione, nel breve e medio periodo, da ricollegare al rispetto delle percentuali fissate dalle leggi finanziarie annuali. Se riduzioni significative di spesa, rispetto ad esercizi precedenti, possono in qualche caso rilevarsi specie nell'ultimo biennio esaminato, le riduzioni devono essere ricondotte (come riconosciuto dalle stesse amministrazioni) più al taglio degli stanziamenti di bilancio operati dalle leggi finanziarie, che al perseguimento di una ragionata gestione volta a contenere le spese per l'uso degli immobili adibiti allo svolgimento delle missioni istituzionali.

Nel quadro più generale del coordinamento della finanza pubblica va considerato che, avendo l'indagine rivelato che le disposizioni del 2008 non sono state completamente applicate da tutto il comparto dei ministeri, non possono che riscontrarsi conseguenze negative. Alle attese "economie" di spesa previste annualmente dalle leggi finanziarie hanno infatti concorso in misura ridotta gli interventi appositamente attivati dai ministeri.

Pertanto, nell'impostare le manovre finanziarie successive al 2008, il legislatore ha dovuto affrontare il problema della rideterminazione dell'ammontare delle effettive risorse disponibili e procedere a nuovi interventi normativi per la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Non è inoltre positiva la circostanza che, dovendo comunque reimpostare le manovre finanziarie, si sia trovato addirittura a fare ricorso a semplici stime sulle effettive disponibilità di esercizio, stime effettuate e dichiarate dalle singole amministrazioni purtroppo non sempre calcolate su basi di previsione attendibili a causa della riscontrata frammentarietà, incompletezza e del ritardo nelle operazioni di monitoraggio degli impegni di spesa assunti da tutti i centri di spesa; stime ancor più incerte nei casi di spese straordinarie non caratterizzate da alcuna continuità come in certa misura può semmai riscontrarsi per quelle di usuale manutenzione.

L'esito dell'indagine deve allertare i ministeri, considerato che le risorse che ci si attende possano annualmente essere liberate sul bilancio dello Stato a seguito di oculate gestioni della spesa per un più economico uso degli immobili, devono essere accuratamente evidenziate per fare emergere l'effettivo livello di partecipazione del comparto alle politiche di riduzione del deficit dello Stato e consentire tempestive e ragionate previsioni nell'impostare corrette manovre finanziarie future.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, nelle sue competenze di centralità per il coordinamento della finanza pubblica, è chiamato a vigilare a che sia data effettiva applicazione alle disposizioni di contenimento della specifica spesa.

Si raccomanda alle Amministrazioni: - di accelerare le azioni per pervenire ad un completo e diffuso monitoraggio delle spese di che trattasi; - di rendere più trasparenti le poste iscritte sui singoli capitoli di bilancio e di procedere, nel quadro più generale dell'armonizzazione dei documenti contabili richiesta anche in sede europea, alla revisione della struttura stessa del bilancio tenendo anche conto delle lacune emerse in esito alla presente indagine.

Si ricorda che le Amministrazioni ministeriali, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni, sono tenute a comunicare alla Sezione di controllo, entro sei mesi, gli adempimenti e i provvedimenti che intendono adottare a seguito delle osservazioni e raccomandazioni della Corte.

#### **D. Adunanza pubblica del 18 marzo 2014**

In data 18 marzo 2014 si è tenuta l'adunanza pubblica della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato a collegi riuniti, convocata con Ordinanza del Presidente della Sezione del 27 febbraio 2014.

Sono pervenute note per l'udienza da parte delle seguenti amministrazioni, qui indicate nell'ordine di ricevimento degli atti:

- Ministero della giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria;
- Ministero ambiente e tutela del territorio – Direzione generale affari generali e del personale;
- Ministero dello sviluppo economico – Ufficio affari generali e risorse;
- Ministero politiche agricole alimentari e forestali – Direzione generale affari generali e Organismi di valutazione della performance (OIV);
- Ministero economia e finanze - Dip. RGS Ispettorato generale del bilancio;
- Ministero beni e attività culturali – Segretariato generale;
- Ministero istruzione università e ricerca – Dipartimento programmazione e gestione risorse umane, finanziarie e strumentali;
- Ministero dell'Interno – Dipartimento personale dell'amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie, area IX Affari patrimoniali;
- Agenzia del demanio – Direzione centrale patrimonio immobiliare dello Stato;
- Ministero degli affari esteri – Segreteria generale.

Unitamente alle note di udienza i Ministeri Ambiente e tutela del territorio, Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali, hanno trasmesso dati aggiornati al 31 dicembre 2012 relativi agli impegni assunti per manutenzione degli immobili ad uso istituzionale, che di seguito si allegano in quanto omogenei con le altre tabelle in relazione, completando la documentazione acquisita in sede istruttoria.

Non vengono invece presi in considerazione i dati di mero stanziamento consegnati da ultimo dal Ministero della giustizia e quelli presentati dal Ministero dei beni e attività culturali che si riferiscono a pagamenti e non ad impegni di competenza degli anni pressanti in considerazione.

Le note di udienza e gli interventi orali dei rappresentanti delle amministrazioni hanno confermato la ricostruzione dei fenomeni e condiviso le osservazioni e i rilievi esposti nella Relazione in esito all'indagine. Tutti gli interventi hanno fornito elementi conoscitivi sugli sviluppi dei processi di adeguamento alla disciplina di settore intervenuto dopo la chiusura dell'istruttoria. Ne emerge che sia con riferimento al censimento degli immobili in uso, che del monitoraggio delle spese per pervenire ad una completa trasparenza delle scritture contabili i passi avanti appaiono accelerati. La Banca dati al Portale dell'Agenzia del demanio è sempre più completa anche per quanto riguarda la indicazione del valore degli immobili.

Tutti gli interventi hanno espresso preoccupazioni per il mantenimento in uso degli edifici, spesso già in stato di forte degrado, a fronte di tagli sempre più consistenti degli stanziamenti.

E' di tutta evidenza che in simile situazione, per il contenimento delle spese, le singole amministrazioni devono procedere ad attente valutazioni delle priorità predisponendo un piano razionale e suddiviso in fasi anche temporali di intervento.

Sotto il profilo generale del grado di impatto della normativa di contenimento delle specifiche spese sul bilancio dello Stato è da rilevare quanto dichiarato dalla Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio nella propria memoria, depositata il 13 marzo 2014 e corredata da un puntuale monitoraggio delle spese sostenute da tutti i ministeri; l'Ispettorato dichiara che dal 2008 e fino a tutto il 2011 non si è riscontrato alcun impatto positivo sui bilanci da ricondurre all'applicazione delle norme di contenimento delle spese introdotte dalla legge finanziaria per il 2008. Conferma, quindi, quanto rilevato dalla Sezione di controllo e si rinvia per le cause che hanno impedito il raggiungimento degli obiettivi di legge ai vari paragrafi della relazione.

Il nuovo regime del "manutentore unico" di cui all'articolo 12 del d.l. n. 98 del 2011, che viene ad accentrare ora nell'Agenzia del demanio il processo decisionale di spesa degli interventi manutentivi sugli immobili in uso da parte delle amministrazioni dello Stato (esclusi i Ministeri della Difesa e dei Beni e attività culturali), potrà rispettare le finalità di legge solo se - con l'ausilio delle singole amministrazioni - si superino le precedenti dinamiche di estemporaneità degli interventi e programmi le attività in base a priorità di fabbisogni riducendo gli effetti negativi della parcellizzazione delle spese.

I processi posti in atto richiedono già dal corrente anno attento monitoraggio per la verifica del grado di contenimento delle spese di che trattasi. Si rileva infatti che, ai fini della formazione del Piano generale dei fabbisogni, pubblicato nello scorso novembre 2013 e inviato al competente Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'elenco dei fabbisogni manutentivi risulta di valore superiore alle previsioni dell'articolo 8, comma 1, d.l. n. 78 del 2010 "anche al fine di procedere in deroga ai previsti limiti di spesa" in attuazione del disposto dell'articolo 12 del d.l. n. 98 del 2011. Cominciano a emergere, sia nell'ambito delle amministrazioni che della stessa RGS, argomentazioni e proposte per il superamento di una logica eccessivamente restrittiva delle norme in vigore.

Relatore: Pres. Anna Maria Carbone Prosperetti