dossier

XVI legislatura

Disegno di legge
A.S. n. 1373

“Misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della Società "Difesa Servizi Spa"”

marzo 2009
n. 100

servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore della
politica estera e della difesa

Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario
Capo ufficio: ------ _
Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute
Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura
Capo ufficio: -------

Ambiente e territorio
Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti
Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura
Capo ufficio: V. Giammusso _3503
Reggente ufficio: A. Sansò _3435
S. Marci _3788

Politica estera e di difesa
Capo ufficio: -------
Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP
Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata
Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica
Emanuela Catalucci _2581
Silvia Ferrari _2103
Simone Bonanni _2932
Luciana Stendardi _2928
Michela Mercuri _3481
Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica
Vladimiro Satta _2057
Letizia Formosa _2135
Anna Henrici _3696
Gianluca Polverari _3567
Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge
A.S. n. 1373

“Misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della Società "Difesa Servizi Spa"”

marzo 2009
n. 100

a cura di: A. Mattiello
ha collaborato: V. Satta

Classificazione Teseo: Forze Armate. Immobili. Contratti. Servizi delle Forze Armate.

AVVERTENZA

Il disegno di legge A.S. 1373, d'iniziativa governativa, mira a realizzare un duplice scopo: tutelare la denominazione ed i segni distintivi delle Forze armate, nonché procedere alla costituzione di una società per azioni interamente partecipata dal ministero della Difesa -con divieto imperativo di cedere le azioni- denominata Difesa Servizi S.p.A.

In particolare, risultano affidate alla Società le attività correlate alla: valorizzazione del patrimonio immobiliare; stipula e gestione dei contratti di sponsorizzazione; esigenza di approvvigionamento del Dicastero nei settori non direttamente connessi all'attività operativa, da individuare attraverso apposito decreto del Ministro della difesa (cui Difesa Servizi S.p.A provvede anche con funzioni di centrale di committenza); concessione in uso temporaneo, a titolo oneroso, previa autorizzazione del Ministro della difesa, dei mezzi e dei materiali prodotti dall'industria nazionale ed acquisiti dalle Forze armate, per effettuare prove dimostrative, anche all'estero.

La ratio *di tale previsione, come esplicitato nella relazione illustrativa al disegno di legge, è di far sì che attraverso la costituzione della Società in parola - che si affianca alle strutture ministeriali di spesa- il Ministero della difesa cessi di essere centro di spesa e si autofinanzi attraverso la creazione di risorse.*

Il presente dossier *si sofferma sugli aspetti che consentono di ricondurre la Società in esame alla fattispecie, di derivazione comunitaria, della società* in house*, nonché sulle attività che Difesa S.p.A. è chiamata a svolgere, prima fra tutte quella di valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa- intrapresa da oltre un decennio anche allo scopo di reperire risorse finanziarie per il Dicastero- offrendo, a quest'ultimo riguardo, brevi cenni comparatistici relativi ad alcuni paesi europei.*

I paragrafi 1.1-1.5 del presente *dossier* sono stati realizzati a cura del Servizio del Provveditorato del Senato, Ufficio per le gare ed i contratti.

I N D I C E

NOTA INTRODUTTIVA 9

1. DIFESA SERVIZI S.P.A. COME SOCIETÀ *IN HOUSE* 9
   1.1. L'art. 2 del disegno di legge n. 1373 9
   1.2. Le evoluzioni della giurisprudenza comunitaria sull'affidamento '*in house*' di beni, servizi e lavori 10
   1.3. La giurisprudenza nazionale 11
   1.4. La legislazione italiana 13
   1.5. Il contratto di sponsorizzazione 14

2. VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLA DIFESA 17

3. LA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLA DIFESA IN ALCUNI PAESI EUROPEI 27
   3.1. Francia 27
   3.2. Regno Unito 29
   3.3. Spagna 31
   3.4. Germania 33

ALLEGATI 37

Sentenza della Corte di Giustizia CE (sez. V) 18 novembre 1999 39

Sentenza della Corte Costituzionale n. 439 del 2008 47

Decisione del Consiglio di Stato n. 1 del 3 marzo 2008 57

C. VOLPE, *In house providing, Corte di giustizia, Consiglio di Stato e legislatore nazionale. Un caso di convergenze parallele?*, 2008, in www.giustizia-amministrativa.it ..... .85

Resoconto stenografico della Seduta della Commissione VI della Camera del 30 ottobre 2007, Audizione del direttore dell'Agenzia del demanio, Elisabetta Spitz 133

Resoconto delle Commissioni Riunite IV Camera e 4ª Senato del 9 luglio 2008, Audizione del Ministro della difesa sulle linee programmatiche del suo dicastero. 149

Resoconto della IV Commissione della Camera del 17 luglio 2008, Audizione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Vincenzo Camporini ... 155

Resoconto della IV Commissione della Camera del 22 luglio 2008 157

Agenzia del demanio, Direzione Generale, Comunicato stampa: *Agenzia del demanio-ministero della difesa: firmato primo decreto trasferimento immobili*, 28 febbraio 2007 163

Agenzia del demanio, Comunicato stampa: *Valore Paese: firmato da agenzia demanio e Ministero difesa secondo decreto trasferimento immobili*, 25 luglio 2007 165
Agenzia del demanio, *Sono immobili, eppur si muovono, Valore Paese, Il progetto di valorizzazione degli ex immobili della difesa*, 2 agosto 2007 167

NOTA INTRODUTTIVA

1. DIFESA SERVIZI S.P.A. COME SOCIETÀ *IN HOUSE*

1.1. L'art. 2 del disegno di legge n. 1373

L'art. 2 del disegno di legge prevede la costituzione di una società per azioni denominata 'Difesa Servizi S.p.A.'. Scopo della società è perseguire la valorizzazione delle infrastrutture militari, stipulare e gestire contratti di sponsorizzazione *ex* art. 26 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, provvedere all'approvvigionamento del Ministero della difesa nei settori non direttamente connessi alla sua attività operativa, anche con funzioni di centrale di committenza. Tali settori dovranno essere individuati con decreto del Ministero stesso.

Inoltre, come previsto all'art. 7 della legge 24 dicembre 1985, n. 808[1], Difesa Servizi S.p.A. è competente nella gestione amministrativa e finanziaria della concessione in uso temporaneo, a titolo oneroso e previa autorizzazione del Ministero stesso, dei mezzi e dei materiali prodotti dall'industria nazionale ed acquisiti dalle Forze armate, al fine di effettuare prove dimostrative in Italia e all'estero.

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge, attraverso la costituzione della Società in parola, che si affianca alle strutture ministeriali di spesa, il Ministero della difesa cessa di essere centro di spesa, e si autofinanzia attraverso la creazione di risorse.

Difesa Servizi S.p.A. è quindi una società interamente partecipata dallo Stato, rispetto alla quale il Ministero della difesa esercita un'attività di indirizzo strategico, di programmazione e di vigilanza.

Come per qualsiasi altra società di capitali, il funzionamento di Difesa Servizi S.p.A. è regolato dallo statuto, che dovrà essere approvato con decreto del Ministero della difesa di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con lo stesso decreto sarà nominato anche il primo collegio sindacale e consiglio di amministrazione: di quest'ultimo potranno far parte appartenenti alle Forze Armate in servizio permanente.

Il capitale sociale, pari ad un milione di euro (la copertura di spesa è prevista al comma 11), è interamente posseduto dal Ministero della Difesa. Le azioni non possono essere cedute né divenire oggetto di diritti a favore di terzi. Lo statuto della società dovrà prevedere, tra l'altro, che l'attività della stessa sia indirizzata

[1] *Interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico.*

prevalentemente in favore del Ministero della difesa, nonché il divieto di chiedere la quotazione in borsa o nel mercato ristretto.

Quanto precede esclude che Difesa Servizi S.p.A. possa configurarsi come società mista pubblico-privato, dovendo invece essere ricondotta alla fattispecie, di derivazione comunitaria, della società *in house*, sulla quale ci si soffermerà più ampiamente *infra*. A conferma di quanto appena accennato, lo statuto della società dovrà anche prevedere le modalità di esercizio del c.d. "controllo analogo".

Gli utili della società, che di regola devono essere destinati a riserva, possono essere diversamente utilizzati previa autorizzazione del Ministero vigilante.

La società può sciogliersi solo per legge, e si intende costituita per effetto della pubblicazione del decreto ministeriale di approvazione dello statuto.

Infine, al personale dipendente di Difesa Servizi S.p.A. si applicano le norme di diritto privato e la contrattazione collettiva. La società può avvalersi anche del personale civile e militare del Ministero della difesa, in virtù del rapporto interorganico (cfr. relazione illustrativa al disegno di legge) che lega i due soggetti.

1.2. Le evoluzioni della giurisprudenza comunitaria sull'affidamento '*in house*' di beni, servizi e lavori

Le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti ad esse equiparati che non provvedano direttamente al proprio fabbisogno o all'erogazione di servizi, devono selezionare gli operatori economici privati incaricati degli approvvigionamenti tramite procedure ad evidenza pubblica disciplinate - in attuazione di direttive europee - dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture).

L'obbligo di selezionare il contraente privato tramite procedure ad evidenza pubblica è suscettibile di deroga solo allorquando l'amministrazione intenda affidare un contratto ad un soggetto che, pur essendo formalmente terzo e separato, è sostanzialmente unito alla stessa da una relazione organica, essendo assoggettato al suo 'controllo analogo' (cd. '*in house providing*'): in altri termini, tra amministrazione e società *in house* non sussiste 'terzietà'.

Nella comunicazione della Commissione europea COM(1998) 143.def, dell'11 marzo 1998, intitolata "Gli appalti pubblici nell'Unione europea", si legge per la prima volta che sono 'appalti *in house*' «*quelli aggiudicati all'interno della pubblica amministrazione, ad esempio tra amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'amministrazione e una società da questa interamente controllata*».

L'istituto dell'*in house providing* è stato delineato per lo più in sede pretoria grazie ad alcuni arresti della Corte di giustizia delle Comunità europee, a partire dalla *sentenza 18 novembre 1999*, nella causa C-107/98 (nota come sentenza

'*Teckal*'). In quell'occasione il giudice europeo ha statuito la legittimità di un affidamento diretto (nella fattispecie: ad un consorzio tra enti locali) «*solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano*».

Altre due successive pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno contribuito a delineare in senso ulteriormente restrittivo l'istituto dell'*in house providing*.

In particolare, con la sentenza *sentenza 11 gennaio 2005*, nella causa C-26/03 (cd. sentenza 'Stadt Halle', ed in senso conforme la sentenza 10 novembre 2005, nella causa C-29/04, cd. 'Mödling'), la Corte europea ha precisato che «*nell'ipotesi in cui un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere un contratto a titolo oneroso relativo a servizi [...] con una società da essa giuridicamente distinta, nella quale la detta amministrazione detiene una partecipazione insieme con una o più imprese private, le procedure di affidamento degli appalti pubblici [...] debbono sempre essere applicate*». In altri termini, la compartecipazione di un socio privato, sia pure di minoranza, esclude la legittimità dell'affidamento diretto di un contratto d'appalto ad una società mista pubblico-privato.

Successivamente, nella *sentenza 13 ottobre 2005*, nella causa C-458/03 (cd. sentenza 'Parking Brixen'), si precisa che è 'controllo analogo' quello che consente all'autorità pubblica di influenzare le decisioni della società controllata. In particolare, «*Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti*». Nel caso in esame, il giudice sovranazionale ha ritenuto, tra l'altro, che non fosse legittimo l'affidamento diretto ad una società per azioni, nata dalla trasformazione di un'azienda speciale, il cui oggetto sociale era stato esteso a nuovi settori ed il cui capitale sarebbe stato aperto ad altri apporti.

1.3. La giurisprudenza nazionale

La riflessione sull'istituto dell'*in house providing* è ormai ampia e significativa anche in ambito nazionale.

Soffermandosi solo sulla giurisprudenza più recente, il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria (*decisione 3 marzo 2008, n. 1*) ha riassunto i caratteri fondamentali dell'istituto - qualificato in termini di delegazione interorganica -, elencando come segue le caratteristiche del 'controllo analogo':

a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati (come ribadito anche da ultimo dal Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591[2]);

b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e l'ente pubblico controllante deve poter esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale;

c) l'impresa non deve aver acquisito una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico;

d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante.

Il medesimo giudice, nel parere n. 456/2007 reso dalla seconda sezione, ha chiaramente distinto l'affidamento *in house* dal modello organizzativo della società mista[3], consistente nell'individuare (con gara) un socio privato operativo che concorre materialmente allo svolgimento del servizio. Inoltre, il Consiglio di Stato ha ricordato che è astrattamente configurabile un "controllo analogo" anche nel caso in cui la partecipazione azionaria dell'ente pubblico non sia diretta ma indiretta, vale a dire tramite una società per azioni capogruppo interamente posseduta dal medesimo ente.

Recentemente, la Corte costituzionale (*sentenza 23 dicembre 2008, n. 439*) ha inoltre ribadito che «*è necessario che il soggetto beneficiario dell'affidamento destini la propria attività "principalmente" a favore dell'ente*»[4], e che siffatta prevalenza deve essere valutata non solo in termini quantitativi (ad esempio, in base al fatturato realizzato) ma anche in termini qualitativi (quali l'ampliamento dell'oggetto sociale o l'espansione territoriale).

Alla luce di quanto appena sintetizzato, si può concludere[5] che l'affidamento *in house*, da parte di un'amministrazione pubblica ed in favore di una società di capitali, è legittimo laddove ricorrano le seguenti condizioni (cumulative e non alternative):

- partecipazione pubblica totalitaria, e incedibilità delle quote societarie a soggetti privati;
- potere di influenza decisionale in capo all'ente pubblico;

---

[2] Nella citata decisione si legge: «*la proprietà pubblica della totalità del capitale sociale non solo deve permanere per tutta la durata del rapporto ma deve anche essere garantita da appositi e stabili strumenti giuridici, quali il divieto di cedibilità delle azioni posto ad opera dello statuto*».

[3] Più in generale, sulle forme di collaborazione tra pubblico e privato, si segnalano:

- il Libro verde della Commissione delle Comunità europee relativo ai partenariati pubblico - privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (COM-2004, n. 327 del 30 aprile 2004);
- la comunicazione interpretativa della stessa Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), c(2007)6661 del 5 febbraio 2008.

[4] In precedenza, cfr. già la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee *11 maggio 2006*, nella causa C-340/04 (cd. sentenza 'Carbotermo').

[5] Cfr., per un quadro di sintesi, R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, 2008, in particolare, pp. 151-163.

- prevalente destinazione della società ad attività strumentali ai fabbisogni dell'ente pubblico.

1.4. La legislazione italiana

Il ricorso alle società miste pubblico-privato, ovvero a capitale interamente pubblico, quale modalità di gestione dei compiti delle amministrazioni è diffuso soprattutto nel settore dei servizi pubblici locali.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (**d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267**) prevede, infatti, agli artt. 113, commi 4 e 5 e 113-*bis*, comma 1, lettera c), che i servizi pubblici locali (rispettivamente, di rilevanza economica e privi di tale rilevanza) possono essere gestiti anche mediante affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico, «*a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano*».

È significativo notare che l'art. 113, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 espressamente richiama la tutela della concorrenza: pertanto, i limiti restrittivi imposti all'affidamento diretto di servizi a società a capitale interamente pubblico derivano anche della necessità di garantire che queste ultime non sottraggano alla competizione economica quote importanti di mercato.

La Corte costituzionale (*sentenza 27 luglio 2004, n. 272*) ha invece dichiarato l'illegittimità del citato art. 113-*bis*, ritenendo che la disciplina dei servizi privi di rilevanza economica, estranea alla tutela della concorrenza, non sia materia di potestà legislativa esclusiva.

Successivamente, con l'art. 13 del **d.l. 4 luglio 2006, n. 223**[6], convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248, è stato stabilito, «*al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato*», che le società a capitale interamente pubblico (o misto) di amministrazioni regionali e locali, strumentali all'attività di tali enti:

a) devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti;

b) non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti, pubblici o privati, «*né in affidamento diretto né con gara*»;

c) non possono partecipare ad altre società o enti;

d) hanno oggetto sociale esclusivo.

La Corte costituzionale (*sentenza 1 agosto 2008, n. 326*) ha giudicato non illegittima la citata disposizione - impugnata da due Regioni, tra l'altro, per non avere ad oggetto anche società costituite o partecipate da amministrazioni statali -

[6] *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonchè interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.*

sul presupposto che detta disciplina rientri nella materia "ordinamento civile" (di potestà legislativa esclusiva) «*perché mira a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private*»[7].

Ancora, l'art. 3 della **legge 24 dicembre 2007, n. 244** (Legge finanziaria 2008), al comma 27, ha stabilito che «*Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*[8]*, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*».

Da ultimo, l'art. 23-*bis* del **d.l. 25 giugno 2008, n. 112**[9], convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 ha nuovamente disciplinato l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, abrogando l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 «*nelle parti incompatibili*». In base al nuovo assetto normativo, il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali deve avvenire, in via ordinaria, a favore di operatori economici individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. Deroghe a tale modalità ordinaria di affidamento sono ammesse solo per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettano un efficace e utile ricorso al mercato: in tali ipotesi, l'affidamento deve comunque avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

1.5. Il contratto di sponsorizzazione

L'art. 26 del **d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163** (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) regola i contratti di sponsorizzazione tra

---

[7] La Consulta ha aggiunto che «*L'obiettivo delle disposizioni impugnate è quello di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali. Dunque, la disciplina delle società con partecipazione pubblica dettata dalla norma statale è rivolta ad impedire che dette società costituiscano fattori di distorsione della concorrenza*».

[8] Il quale reca: «*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*».

[9] *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.*

un'amministrazione aggiudicatrice e uno *sponsor* che non sia amministrazione aggiudicatrice, prevedendo che «*si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor*».

Il contratto di sponsorizzazione è un contratto atipico con il quale una parte (*sponsee*) si obbliga, di norma a fronte di un corrispettivo, ad associare alla propria attività il nome o il segno distintivo dell'altra parte (*sponsor*).

Già nell'art. 8, comma 12, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (in materia di pubblicità radiofonica e televisiva) si legge che «*per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o radiofoniche o di produzione di opere audiovisive o radiofoniche, al finanziamento di programmi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti*».

Successivamente, l'art. 43 della **legge 27 dicembre 1997, n. 449**[10] ha consentito a tutte le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di sponsorizzazione, con la precisazione che tali iniziative «*devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti*»[11].

Le pubbliche amministrazioni sono vincolate ad individuare lo *sponsor* tramite procedure ad evidenza pubblica, e più in generale ad utilizzare tale strumento negoziale e di autofinanziamento nel perseguimento degli interessi pubblici dei quali sono titolari.

---

[10] *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*.

[11] Al comma 2 del citato art. 43 si legge anche: «*Per le sole amministrazioni dello Stato una quota dei risparmi così ottenuti, pari al 5 per cento, è destinata ad incrementare gli stanziamenti diretti alla retribuzione di risultato dei dirigenti appartenenti al centro di responsabilità che ha operato il risparmio; una quota pari al 65 per cento resta nelle disponibilità di bilancio della amministrazione. Tali quote sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, per le predette finalità, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La rimanente somma costituisce economia di bilancio. La presente disposizione non si applica nei casi in cui le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione sono diretti a finanziare interventi, servizi o attività non inseriti nei programmi di spesa ordinari*».

2. VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLA DIFESA

L'evoluzione dello strumento militare negli ultimi decenni, concretizzatasi nel progressivo passaggio ad un nuovo modello di difesa, ha comportato profonde trasformazioni organizzative ed infrastrutturali nelle Forze Armate, in parte tuttora in corso. La nascita di Difesa Servizi S.p.A. società incaricata di valorizzare il patrimonio immobiliare, di stipulare e gestire contratti di sponsorizzazione, di provvedere all'approvvigionamento del Dicastero nei settori non direttamente connessi all'attività operativa e della concessione in uso temporaneo di mezzi e materiali per effettuare prove dimostrative, rappresenterebbe un ulteriore passo in questa direzione.

Prima che nell'Atto Senato n. 1373 in esame, la creazione di Difesa Servizi S.p.A. era stata recentemente proposta da taluni emendamenti ad altri disegni di legge. Uno di tali emendamenti ineriva al disegno di legge A.S. n. 1152[12] collegato alla finanziaria 2009, e fu dichiarato inammissibile il 29 ottobre 2008; un altro emendamento, la cui formulazione includeva la valorizzazione ambientale degli immobili della Difesa, relativo al disegno di legge A.C. n. 1441-*ter*[13], fu ritirato il 19 novembre 2008, per consentirne l'esame da parte delle commissioni di merito nell'ambito di iniziative legislative più appropriate. Il testo relativo alla valorizzazione ambientale degli immobili della Difesa è ora riprodotto all'articolo 22 del disegno di legge A.S. n. 1152 (già A.C. n. 1441-*ter*) attualmente in corso di esame dinanzi alla Commissione10ª.

Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare della Difesa[14], da anni è in corso un complesso processo di alienazioni, permute, valorizzazione dei beni immobili, intrapreso con l'obiettivo principe di reperire risorse finanziarie utilizzando il patrimonio in uso alla Difesa, ma non più necessario o rispondente alle moderne esigenze, per destinarle alla Difesa stessa a compensazione delle riduzioni apportate al suo bilancio a seguito della difficile situazione della finanza pubblica[15]. Altri obiettivi perseguiti attengono alla razionalizzazione

---

[12] *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, recante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997.*

[13] *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.*

[14] A tal riguardo nel Libro Bianco della Difesa del 2002 si legge che: "In considerazione che le infrastrutture delle FF.AA. utilizzate dai militari sono spesso il frutto dell'eredità ricevuta dal Risorgimento e che solo una minima parte di esse risalgono al dopoguerra, si deve ammettere che non sono in grado di fornire servizi adeguati ed ambienti decorosi. Ne discende anche che il loro livello non è del tutto aderente alle nuove e moderne esigenze delle FF.AA. come pure non sono adeguate alla continua evoluzione normativa sulla sicurezza degli impianti ed antinfortunistica sul lavoro.

Nel corso degli ultimi trenta anni, a fronte delle limitate risorse finanziarie disponibili, molto è stato fatto, ma ciò appare ancora insufficiente per adeguare e rendere efficace ed efficiente tutto il parco infrastrutturale delle FF.AA.".

[15] La cessione di una quota del patrimonio immobiliare, inoltre, avrebbe effetti positivi sugli attuali e non indifferenti costi di manutenzione.

della presenza militare sul territorio e ad un migliore utilizzo di un patrimonio di grande rilevanza urbanistica e sociale.

L'opera di dismissione e permuta dei beni in uso alla Difesa prese le mosse con la **legge n. 662/1996** [16] **, art. 3, commi 112 e 113.** Nella versione originaria della norma, successivamente più volte modificata, le risorse derivanti dalle procedure di alienazione e gestione dei beni, versate in apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, dovevano essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero della difesa (tale disposizione fu poi abrogata). Ai fini delle permute e delle alienazioni degli immobili da dismettere secondo appositi programmi, il Ministero della Difesa era tenuto a comunicare l'elenco di tali immobili all'allora Ministero per i Beni culturali ed ambientali, che entro e non oltre novanta giorni dalla ricezione si sarebbe pronunciato in ordine alla eventuale sussistenza di un interesse storico-artistico.

In realtà i tempi furono assai più lunghi. La Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della Difesa (GENIODIFE) trasmise al Ministero per i Beni culturali ed ambientali la lista degli immobili in dismissione, per la prescritta autorizzazione, a novembre 1997, e la risposta definitiva giunse ad agosto 1999. La legge finanziaria per il 2006, articolo 1, comma 482, abbreviò i termini massimi entro i quali il Ministero per i Beni culturali ed ambientali doveva esprimersi, portandolo tassativamente a 45 giorni. Un anno dopo, la disposizione recata dalla legge finanziaria del 2006 fu abrogata, nel contesto di un completo riordino dell'intera disciplina relativa al patrimonio immobiliare pubblico.

La norma affidava ad una societa' a prevalente capitale pubblico che avesse particolare qualificazione professionale ed esperienza commerciale nel settore immobiliare la determinazione del valore dei beni da alienare nonché da ricevere in permuta.

La società immobiliare in questione fu la CONSAP, vincitrice di una gara a livello comunitario tra le società aspiranti.

La valutazione compiuta dalla società immobiliare necessitava dell'approvazione del Ministro della difesa, a seguito di parere espresso da una commissione di congruità nominata con decreto del Ministro stesso, composta da esponenti dei Ministeri della difesa, del tesoro, delle finanze, dei lavori pubblici e da un esperto, presieduta da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato.

[16] Recante *Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica*.

La suddetta commissione di congruità fu soppressa **dall'articolo 6 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 88**[17]**.**

Inoltre, si conferiva agli enti locali il diritto di prelazione sui beni da alienare. Il comma 114 dell'articolo 3 della legge n. 662/1996, peraltro, escludeva dalle alienazioni e dalle permute di cui ai commi precedenti i beni situati nelle regioni e province a statuto speciale.

Tale eccezione contribuì a limitare l'impatto dei commi 112 e 113, dato che quasi il 50% del patrimonio dell'Esercito altrimenti dismissibile si trovava nel Friuli-Venezia Giulia e nel Trentino-Alto Adige. Ai sensi del comma 114, però, i beni immobili ed i diritti reali sugli immobili appartenenti allo Stato situati nei territori delle regioni a statuto speciale potevano essere conferiti in altri fondi, di cui al comma 86 della medesima legge n. 662/1996.

Un primo elenco di immobili da dismettere fu pubblicato con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 11 agosto 1997,** comprendente 302 cespiti, per un importo presunto nell'ordine dei mille miliardi di lire (circa 500 milioni di euro); un secondo gruppo fu indicato con il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 settembre 2000,** ed era composto da 20 unità, per un valore stimato intorno ai 120 miliardi di lire (l'equivalente di 60 milioni di euro).

Secondo fonti militari, tuttavia, a luglio 2002 le operazioni di cui poteva dirsi completata la parte tecnica preliminare, incluse le stime di valore, erano solamente 106, per un importo totale che non raggiungeva i 150 miliardi di lire (75 milioni di euro).

Il patrimonio immobiliare della Difesa fu interessato anche dal **decreto-legge 351/2001**[18], che varò un progetto di valorizzazione degli immobili della Pubblica Amministrazione mediante vendite con il sistema della cartolarizzazione dei proventi.

La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria che converte attività non facilmente negoziabili in strumenti finanziari più facilmente collocabili sui mercati, permettendo di ottenere in anticipo il valore attuale dei flussi di cassa generati. Nel caso degli immobili, essi sono trasferiti ad un'apposita società-veicolo (a responsabilità limitata), la quale emette titoli il cui rimborso è effettuato sulla base dei proventi derivanti dalla gestione e dalla vendita degli immobili oppure agisce mediante finanziamenti concessi da terzi, e versa ai proprietari cedenti l'importo raccolto con tali operazioni, a titolo di prezzo iniziale. I beni e i diritti acquisiti nell'ambito di una cartolarizzazione costituiscono

---

[17] Recante *Regolamento di riordino degli organismi esistenti presso l'Amministrazione della difesa alla data del 4 luglio 2006, emanato ai sensi dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248.*

[18] Recante *disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare,* convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

patrimonio separato a tutti gli effetti da quello delle società-veicolo e da quello di altre operazioni.

Una prima serie di cartolarizzazioni immobiliari, detta SCIP 1 e relativa a beni di proprietà degli Enti previdenziali, cominciò a novembre 2001; una seconda, che interessò ulteriori immobili degli Enti e in piccola parte pure immobili del Demanio, SCIP 2, a novembre 2003; una terza, riguardante gli immobili della Difesa, SCIP 3, si arenò in partenza (se ne riparlerà più avanti).

Un nuovo, significativo programma in materia di cessione del patrimonio immobiliare della Difesa fu tracciato **dall'articolo 1 comma 443, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005)** che, novellando **l'articolo 27 del decreto-legge n. 269 del 2003**[19], attribuì alla Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa (GENIODIFE), di concerto con l'Agenzia del Demanio del Ministero dell'Economia e Finanze, l'individuazione, entro il 28 febbraio 2005, dei beni immobili comunque in uso all'Amministrazione della difesa, non più utili ai fini istituzionali, da dismettere e consegnare all'Agenzia medesima. Gli immobili così individuati sarebbero entrati a far parte del patrimonio disponibile dello Stato.

L'Agenzia del Demanio, nata dalla suddivisione e dal conferimento delle funzioni del Ministero delle Finanze alle quattro Agenzie Fiscali (Entrate, Territorio, Dogane e Demanio) istituite nell'ambito della nuova organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze a seguito del Decreto Legislativo n° 300 del 1999, è oggi un Ente Pubblico Economico (EPE), per effetto del decreto legislativo n. 173/2003.

In quanto Ente Pubblico Economico, l'Agenzia del Demanio è un soggetto giuridico autonomo che opera nell'ambito della Pubblica Amministrazione e che, per raggiungere i propri obiettivi, fa ricorso a modalità organizzative e strumenti operativi di tipo privatistico.

L'Agenzia del Demanio persegue il soddisfacimento dell'interesse pubblico adottando criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale nella gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Le attività dell'Agenzia sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che detta i suoi indirizzi mediante un apposito *Atto di indirizzo triennale* inviato dal Ministro. Inoltre, tra il Ministero e l'Agenzia viene stipulato annualmente il *Contratto di Servizi*, che regola i rapporti, i servizi prestati e i relativi corrispettivi.

Nell'ottobre del 2007, l'Agenzia del Demanio ha portato a compimento un pluriennale lavoro di censimento del patrimonio immobiliare dello Stato. I dati raccolti hanno riguardato circa 30.000 beni dello Stato (fabbricati e terreni). Tale attività ha permesso all'Agenzia del demanio di emanare - il 22 febbraio 2008 - un Decreto direttoriale recante *Individuazione dei beni immobili di proprietà dello Stato*, contenente, in allegato, l'elenco dei cespiti immobiliari.

[19] Recante *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Più tardi, **il comma 482 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006**) modificò la procedura, stabilendo che le alienazioni, permute, valorizzazioni e gestioni dei beni fossero effettuate direttamente dal Ministero della difesa. In base alla medesima **legge finanziaria per il 2006, articolo 1, comma 5,** sarebbero stati destinati alla riduzione del debito pubblico i maggiori proventi (determinati da queste operazioni e da altre previste dalla legge stessa) rispetto a quelli iscritti in bilancio a legislazione vigente.

Nel marzo 2006 la Corte dei Conti, nel quadro di un'analisi dei risultati delle cartolarizzazioni avviata nel 2003, in merito agli immobili della Difesa osservò che la terza tornata di operazioni (SCIP 3) sebbene finanziariamente pronta non aveva ancora avuto attuazione, a causa dell'insufficienza del portafoglio di beni messo a disposizione da parte della Difesa.

La Corte dei Conti evidenziava il ristagno del programma di alienazione tramite cartolarizzazioni degli alloggi non ubicati nelle infrastrutture militari e, in dettaglio, spiegava di non aver potuto registrare nel dicembre 2004 il piano annuale definito dal Ministero poiché esso non aveva tenuto conto delle novità introdotte dal decreto-legge n. 269/2003, con la conseguenza di ridurre il numero degli alloggi alienabili a un quinto del dovuto.

Il 18 febbraio 2009 la Corte dei Conti, in un documento che abbraccia l'intera questione delle cartolarizzazioni nell'ultimo decennio, predisposto in vista di un'audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato, ha affermato che quelle dei crediti sono risultate più gestibili e meno controverse della cartolarizzazione degli immobili.

La **legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 262-264)** abrogò il comma 482 dell'articolo 1 della legge finanziaria dell'anno precedente e recò una nuova disciplina delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico nel suo insieme, ivi compresa la porzione appartenente alla Difesa. Richiamandosi alla disciplina sulle cartolarizzazioni, si dava all'Agenzia del Demanio la facoltà di individuare d'intesa con gli enti territoriali interessati una pluralità di immobili, per i quali elaborare programmi unitari di valorizzazione (PUV) funzionali alla promozione dello sviluppo locale. Questa strada fu proseguita con la **legge finanziaria per il 2008, art. 1, commi 313-319, la quale,** ad integrazione, introdusse il "Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali", costituito dal complesso dei programmi unitari di valorizzazione. Per la Difesa, in particolare, **la legge finanziaria per il 2007, articolo 1, comma 262,** inseriva nell'**articolo 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (**già richiamato**,** concernente le cosiddette cartolarizzazioni) un nuovo **comma 15-*ter***, che consentiva al Ministero di individuare beni immobili di proprietà dello Stato - mantenuti in uso al Ministero medesimo per proprie finalità istituzionali – suscettibili di permuta con gli enti territoriali.

Si consideri, in proposito, che la maggior parte delle caserme e degli arsenali dismessi sorge nei quartieri centrali delle principali città d'Italia.

Delle attività e procedure di permuta si sarebbe occupata l'Agenzia del demanio, previa intesa con il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico-contabile. Inoltre, il successivo **comma 263, lettera *b*) della legge finanziaria per il 2007** fissò sia il valore complessivo degli immobili da individuare ai fini della dismissione -vale a dire **due miliardi di euro nel 2007 e altrettanti nel 2008**- sia le scadenze temporali, tali che le ultime consegne all'Agenzia del Demanio avvenissero entro il 31 luglio 2008.

Il Ministero della Difesa, dal canto suo, per fare fronte ai compiti assegnatigli dalla legge finanziaria per il 2007, nel maggio di tale anno ha creato all'interno della competente Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa (GENIODIFE) un apposito Ufficio Generale Dismissione Immobili.

In ottemperanza della legge finanziaria per il 2007, è partito un progetto di valorizzazione degli immobili già posseduti dalla Difesa, denominato ***Valore Paese*.** L'obiettivo prefissato consisteva nel passaggio entro il 2008 di circa mille tra caserme, terreni, arsenali, bunker e poligoni dal Ministero della Difesa all'Agenzia del Demanio, per un valore di quattro miliardi di euro, così come dettava la legge finanziaria per il 2007. Il **28 febbraio dello stesso 2007, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** ha disposto il trasferimento di un pacchetto di 201 beni, interamente formato da immobili liberi, i principali e più consistenti dei quali situati nell'Italia centro-settentrionale. Il **25 luglio 2007, per mezzo di un altro decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, l'Agenzia del Demanio ha incamerato a tutti gli effetti nel proprio patrimonio ulteriori 198 immobili già appartenuti alla Difesa, alcuni dei quali occupati sebbene liberabili.

Tuttavia, nel frattempo, un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 4 maggio 2007** ha espunto 36 immobili dalla lista di quelli destinati alla dismissione: taluni perché erano risultati già compresi negli elenchi annessi ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 agosto 1997 e 12 settembre 2000, e altri a causa di un sopravvenuto aggiornamento della valutazione delle esigenze strutturali ed infrastrutturali delle Forze armate. Per motivi analoghi, **in data 9 novembre 2007 un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** ha depennato altri 18 immobili dalle liste di dismissione. Pertanto nel 2007, in totale, i beni passati dal Ministero della Difesa all'Agenzia del Demanio a scopo di valorizzazione e dismissione sono stati 345. Ulteriori elementi conoscitivi si ricavano dalla seduta 22 luglio 2008 della Commissione IV (Difesa) della Camera dedicata all'esame congiunto dei disegni di legge rendiconto generale dello Stato 2007 e assestamento del bilancio dello Stato 2008 e Tabella n. 12 dello stato di previsione del Ministero della Difesa. Nell'occasione il relatore, onorevole Mazzoni, puntualizzò che a quella data erano stati effettivamente presi in consegna dall'Agenzia del Demanio 321 beni in tutto e aggiunse, con riferimento ai beni vendibili, che nel 2007 ne erano stati

venduti quattro e altri quattro nei primi mesi del 2008, per un importo complessivo che sfiorava i dodici milioni di euro.

L'attuale direttrice dell'Agenzia del Demanio, dottoressa Elisabetta Spitz, durante l'audizione parlamentare sulle problematiche relative all'operatività dell'Agenzia svoltasi il 30 ottobre 2007 presso la Commissione VI della Camera, assicurò che l'operazione sarebbe stata completata entro il 2008. **La legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008), articolo 1, comma 320,** prorogò i termini delle operazioni, stabilendo la seguente scansione temporale: entro il 31 luglio 2008 il Ministero della Difesa, sentita l'Agenzia del Demanio, avrebbe adottato un programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso; poi, entro il 31 ottobre dello stesso anno, con le stesse modalità, avrebbe individuato immobili non più utilizzati per finalità istituzionali; infine, entro il 31 dicembre 2008, li avrebbe consegnati all'Agenzia del Demanio, unitamente ad altre strutture, per un valore complessivo di almeno due miliardi di euro. Quest'ultima quantificazione economica è venuta meno per effetto **dell'articolo 14-*bis*** (*Infrastrutture militari*) **del decreto legge n. 112/2008**[20] (che ha anche ritoccato la tempistica, senza però superare il limite della fine dell'anno 2008 per la consegna).

Di fatto, nel 2008, l'Agenzia del Demanio ha dato notizia di avere avviato talune iniziative a livello locale, in accordo con gli enti territoriali (la più importante in Liguria, che riguarda una ventina di immobili), ma non sono stati assemblati pacchetti di trasferimenti paragonabili a quelli del 2007. La cifra delle operazioni portate a compimento nel 2008, perciò, quantunque non sia esattamente precisabile sulla base dei dati disponibili, è tuttavia da presumersi di gran lunga inferiore a quella dell'anno precedente.

La citata legge finanziaria per il 2008, all'articolo 2, commi 627-631, ha affrontato le questioni del patrimonio immobiliare in uso ai militari anche delineando un programma pluriennale di costruzione, acquisto e ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale del Ministero della Difesa. La realizzazione del suddetto programma è demandata all'adozione da parte del Ministro della Difesa di un regolamento di attuazione (che a tutt'oggi non è stato ancora emanato[21]). Gli alloggi di cui tratta il programma pluriennale sono quelli posti all'interno di installazioni militari o comunque posti al loro diretto servizio, così come qualificati dalla legge n. 497/1978[22] la quale rappresenta tuttora un basilare riferimento normativo in materia. **L'articolo 2, comma 628, lettera *b)* della finanziaria per il 2008** prevede altresì l'alienazione da parte del Ministero della Difesa della proprietà, usufrutto o nuda proprietà di almeno tremila alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali. Ai conduttori viene riconosciuto il

---

[20] Recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.* convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

[21] Lo schema di regolamento risulta attualmente all'esame degli organismi di rappresentanza militare.

[22] Recante *Autorizzazione di spesa per la costruzione di alloggi di servizio per il personale militare e disciplina delle relative concessioni.*

diritto di prelazione, che in caso di particolari situazioni sociali sfavorevoli si accompagna ad un regime di favore. Gli acquirenti degli alloggi non possono rivenderli prima di cinque anni, e i proventi degli acquisti da parte loro vanno allo stato di previsione del Ministero della Difesa. **Il comma 631 dell'articolo 2 della medesima legge finanziaria per il 2008,** a sua volta, pone gli alloggi di servizio per il personale delle Forze armate al di fuori del perimetro di applicazione della disciplina sull'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso cartolarizzazioni, sia pure con una serie di eccezioni. Fino all'entrata in vigore dell'atteso regolamento di attuazione del programma pluriennale, sono sospese le azioni intese ad ottenere il rilascio forzoso degli alloggi di servizio da parte di utenti non aventi più titolo ad occuparlo ma in regola con il pagamento dei canoni e degli oneri accessori **(comma 630).**

L'articolo 14-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008 ha inoltre segnato un sostanziale ritorno alla disciplina sulle alienazioni e le permute inizialmente posta dall'articolo 1, comma 482, della legge finanziaria per il 2006 che, come si è visto, era stata abrogata dalla legge finanziaria successiva. La vigente normativa 2008, in linea generale, ha restituito alla Difesa l'iniziativa nell'individuazione dei beni immobili da alienare o permutare, con modalità che talora presentano aspetti nuovi e rilevanti. In alcuni casi, alienazioni, permute, valorizzazioni e gestioni dei beni possono ora essere effettuate direttamente dal Ministero della Difesa - GENIODIFE, eventualmente con il supporto tecnico-operativo di una società pubblica o a partecipazione pubblica del settore immobiliare avente particolare qualificazione professionale ed esperienza commerciale.

Riguardo al ruolo di società del settore immobiliare, si rammenta che già nella seconda metà degli anni Novanta l'incarico di gestire il programma di dismissioni era svolto dal Ministero in collaborazione con una società a prevalente capitale pubblico avente particolare qualificazione professionale ed esperienza nel settore.

La determinazione del valore dei beni da porre a base d'asta è decretata dalla Direzione ministeriale GENIODIFE, previo parere di congruità emesso da una commissione appositamente nominata dal Ministro della Difesa. Inoltre, qualora il valore del singolo bene così determinato sia inferiore a 400 mila euro, le alienazioni e le permute possono avvenire a trattativa privata. Per quanto concerne le permute, una novità rispetto al passato è che esse possono effettuarsi non solo con gli enti territoriali, ma anche con società a partecipazione pubblica o con soggetti privati. Le relative procedure sono svolte adesso non più dall'Agenzia del Demanio, ma dal Ministero della Difesa, d'intesa con l'Agenzia stessa.

Si segnala altresì che nell'ambito del cosiddetto "Piano Casa", di cui all'articolo 11 **del decreto legge n. 112 del 2008**, l'Agenzia del Demanio ed il Ministero della Difesa, insieme al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

nonché alle Regioni e agli enti locali, sono chiamati a stipulare accordi per destinare una quota del patrimonio immobiliare del demanio -costituita da aree ed edifici non più utilizzabili per scopi militari- a fini di edilizia abitativa.

Il piano nazionale di edilizia abitativa indicato dal **decreto legge n. 112/2008** è subentrato ad un precedente programma straordinario di edilizia residenziale pubblica delineato dall'articolo 21 del **decreto-legge n. 159 del 2007**[23]**.** Le nuove disposizioni hanno per oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente. Le abitazioni di edilizia residenziale in offerta, destinate prioritariamente a prima casa, devono rispettare criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti. I beneficiari del provvedimento sono nuclei familiari a basso reddito, giovani coppie pure a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della **legge 8 febbraio 2007, n. 9**[24] (tra questi ultimi, i nuclei familiari comprendenti malati terminali e portatori di handicap), immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. E' previsto il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Al momento (febbraio 2009) sul "Piano Casa" è in corso una trattativa tra Governo e Conferenza unificata Stato-Regioni.

Si ricorda infine che la tematica dell'alienazione del patrimonio della Difesa è stata affrontata anche in apertura della XVI legislatura dalle competenti Commissioni permanenti di Camera e Senato, con particolare riguardo alla specifica questione degli alloggi di servizio.

Il 9 luglio 2008 il Ministro della Difesa Ignazio La Russa, esponendo alle Commissioni Riunite Difesa di Camera e Senato le linee programmatiche del suo dicastero, espresse l'auspicio che le operazioni generassero un ritorno di risorse nelle pieghe del bilancio ad esso destinato. Quanto al problema alloggiativo, il Ministro, affermando che a suo avviso le abitazioni andrebbero alienate agli occupanti, a condizione che questi ultimi ne abbiano titolo, prospettò l'eventualità di ricorrere ad interventi di privati.

Il 17 luglio 2008 seguente la Commissione Difesa della Camera procedette all'audizione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Vincenzo Camporini, il quale quantificò nell'ordine di 1,5 miliardi di euro il valore dei beni ceduti dalla Difesa all'Agenzia del Demanio, lamentando che formalmente le Forze armate non fossero state adeguatamente contraccambiate. Il Capo di Stato Maggiore Difesa fece presenti una serie di difficoltà burocratiche e politiche non imputabili alle Forze Armate e, sollecitato a parlare di alloggi di servizio, si soffermò sulla questione delle numerose occupazioni *sine titulo* in atto, ad opera di persone non aventi più i requisiti per abitarvi le quali, però, non possono essere sfrattate. L'audito inoltre, manifestò interesse per un suggerimento, espresso da un membro della Commissione, nel senso di rendere interforze gli alloggi, che attualmente non lo sono.

---

[23] Recante *Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.*
[24] Recante *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali.*

3. LA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLA DIFESA IN ALCUNI PAESI EUROPEI

Nel quadro di un ripensamento globale del concetto di sicurezza connesso ai mutamenti degli scenari internazionali successivi agli attentati dell'11 Settembre 2001, i paesi membri dell'Unione europea hanno avvertito l'esigenza di intraprendere un processo di ristrutturazione dei propri strumenti di difesa, secondo gli orientamenti maturati nell'ambito delle maggiori Organizzazioni Internazionali per la pace e sicurezza globale e, da ultimo, secondo le linee tracciate nel documento *A secure Europe in a better world*, emanato nel 2003 dall'Alto rappresentate per l'UE, Javier Solana. Tale rimodernamento punta prioritariamente a migliorare l'efficienza, la flessibilità e la professionalità dello strumento bellico, ma in questo contesto hanno trovato spazio anche le esigenze di una più razionale e meno dispendiosa gestione del patrimonio immobiliare della difesa, tanto quello strategico come quello in disuso e destinato alla dismissione: le note che seguono illustrano sinteticamente le soluzioni adottate in Francia, Regno Unito, Spagna e Germania.

3.1. Francia

In Francia la definizione e la gestione delle politiche riguardanti il demanio ed il patrimonio immobiliare militare sono demandate alla Direzione per la memoria, il patrimonio e gli archivi (*Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives*) istituita presso il Segretariato generale per l'amministrazione del Ministero della difesa. Tra le competenze di tale organo vi è la predisposizione della politica per gli alloggi del personale militare e civile del Ministero e, per il tramite della *Mission pour la réalisation des actifs immobiliers* (MRAI), di cui si dirà più avanti, la messa a punto degli studi per la riconversione dei siti militari, e la responsabilità delle attività negoziali relative alla cessione di beni considerati non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione militare.

Gli obiettivi prioritari della politica immobiliare del Ministero della difesa francese riguardano attualmente la razionalizzazione del patrimonio e delle sue modalità di utilizzazione, anche attraverso la cessione degli immobili non più necessari e la riorganizzazione dei servizi. Tale politica poggia su sei linee di azione:

1) una migliore conoscenza del patrimonio immobiliare, attraverso la modernizzazione del sistema informativo e, a decorrere dal 2004, la classificazione dei beni in base ad un criterio di utilità, finalizzato ad individuare gli immobili cedibili;

2) l'elaborazione di indirizzi programmatici, nell'ambito degli *schémas directeurs interarmées d'agglomération* (piani previsionali interforze,

con proiezione decennale, aventi ad oggetto il fabbisogno immobiliare dell'amministrazione militare con riferimento a singole aree urbane) e dello schema pluriennale di strategia immobiliare;

3) la modificazione della normativa, nel senso dello snellimento delle regole riguardanti la progettazione, la realizzazione, la ristrutturazione, la manutenzione di immobili destinati in particolare alla *gendarmerie*; della possibilità di ricorrere a imprese private per la bonifica di siti adibiti a depositi di armi e munizioni; della cessione di immobili ritenuti non utilizzabili per le finalità militari a favore di soggetti privati che gestiscono gli alloggi per il personale della difesa;

4) una maggiore attenzione all'ambiente, attraverso l'inclusione di numerose arre nella rete Natura 2000[25]; la creazione, nel 2005, di un fondo di bonifica interforze ***(****Fonds interarmées de dépollution)*; il perfezionamento della cessione di aree al *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, un ente pubblico posto sotto la vigilanza del Ministro competente in materia d ambiente (sono stati già ceduti 214 ettari nel quadro della convenzione siglata nel 1994 e 1.500 ettari nel quadro della convenzione siglata il 3 dicembre 2006);

5) la creazione, nel 2005, del *Service d'infrastructure de la défense* (SID) derivante dalla fusione dei servizi istituiti presso ciascuna della tre forze armate con l'incarico di gestire il sistema infrastrutturale e il patrimonio immobiliare della difesa, con l'unificazione delle risorse stanziate per le infrastrutture, salvo quelle destinate alla *gendarmerie;*

6) la definizione di una politica degli alloggi rispondente sia alle esigenze di mobilità del personale militare sia alle esigenze del personale con redditi meno elevati.

Come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria per il 2007 "L'**objectif de la politique immobilière** du ministère consiste à adapter le patrimoine et les infrastructures aux besoins et missions en tenant compte des contraintes financières, juridiques et environnementales. Il s'agit notamment de **rationaliser l'utilisation d'un patrimoine immobilier important en accélérant la cession des immeubles devenus inutiles aux besoins des armées** et **en réorganisant l'implantation des services**."

Nell'ambito della *Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives* opera anche la *Mission pour la réalisation des actifs immobiliers* (MRAI),

[25] Natura 2000 è una rete ecologica istituita con la direttiva 92/42/CEE, detta anche Direttiva Habitat e consistente in un complesso di siti caratterizzati dalla presenza di habitat e di specie animali e vegetali, di interesse comunitario (indicati negli allegati I e II della Direttiva) la cui funzione è quella di garantire la sopravvivenza a lungo termine della biodiversità presente sul continente europeo.

istituita nel 1987 con il compito di negoziare, nel quadro del processo di ristrutturazione delle forze armate, la vendita del patrimonio divenuto inutile per fini militari e studiare le possibili forme di riconversione. La MRAI, composta da solo tredici unità di personale, ha trattato, dal momento della sua istituzione, duemila pratiche per un valore totale di 950 milioni di euro. Nel 2007, le pratiche trattate sono state 64, per un valore totale di 114 milioni di euro; al momento, la MRAI gestisce circa 600 pratiche, che rappresentano una superficie di 6.200 ettari.

Le vendite sono effettuate per la maggior parte dei casi a vantaggio delle collettività locali, dotate di risorse finanziarie che consentono l'acquisto di immobili spesso di grandi dimensioni e la realizzazione di lavori di riconversione.

Nel caso di procedure di dismissione di particolare complessità, la MRAI si avvale di un *comité de pilotage* composto dalle autorità civili e militari interessate e presieduto dal prefetto: nell'ambito di tale comitato si costituisce un gruppo di studio (*cabinet d'études*) incaricato di mettere a punto uno o più scenari ipotetici di riconversione, e di realizzare i relativi progetti, eventualmente d'intesa con i partners locali, in modo tale da fornire ai possibili acquirenti elementi di valutazione sulle potenzialità dell'immobile o del sito e da disporre di tutti gli elementi utili per la fissazione del prezzo di vendita.

3.2. Regno Unito

Nel Regno Unito il patrimonio immobiliare della difesa è affidato al *Defence Estates* (DE), fino al 2007 costituito come Agenzia indipendente e successivamente integrato nell'ambito dell'organizzazione del Ministero della difesa. Il DE, oltre alla gestione del patrimonio immobiliare militare nel suo complesso, ne assicura l'incremento, in linea con gli indirizzi in materia di sviluppo sostenibile elaborati dal Governo, e cura la diffusione di buone pratiche, ponendosi come centro di eccellenza per ogni aspetto relativo al patrimonio immobiliare della difesa. Nel perseguire questi obiettivi, il *Defence Estates* elabora adeguate strategie di gestione e di razionalizzazione del patrimonio e offre consulenza e servizi agli utenti pubblici e privati per tutto ciò che riguarda le acquisizioni, il possesso, la manutenzione e la cessione degli immobili. Il *Defence Estates* è inoltre organo di consulenza del Ministro della difesa sugli aspetti politicamente rilevanti della politica immobiliare della difesa e sulle sue implicazioni ambientali.

Dal 2004, il DE ha assunto la responsabilità del Servizio per l'alloggiamento delle famiglie *(Service Families Accommodation)*, anche se in Inghilterra e in Galles la maggior parte degli alloggi della difesa erano stati già ceduti, sin dal

1996, ad una società privata, la *Annington Homes Limited* con un contratto di *lease-back*[26], mentre altri alloggi sono gestiti attraverso forme di collaborazione tra il Governo e soggetti privati (*Private Finance Initiative*). Per quel che riguarda il rapporto di *leasing*, il DE è responsabile del pagamento del canone di affitto e della manutenzione degli immobili. In Scozia e nell'Irlanda del Nord, invece, la maggior parte degli alloggi è rimasta di proprietà del Ministero della difesa.

In un recente rapporto sul *Defence Estates* (*The Work of Defence Estates*, *15th Report*, 14 settembre 2007) , la Commissione difesa (*Defence Committee*) della Camera dei Comuni ha invitato il Ministero della difesa ad incrementare i fondi per i mutui per i dipendenti, al fine di consentire l'acquisto delle abitazioni, sottolineando i limiti del contratto stipulato con la *Annington Homes Limited*, soprattutto per quel che riguarda l'insoddisfacente utilizzazione degli incentivi erogati per migliorare gli standard qualitativi delle abitazioni.

Il *Defence Estates* ha inoltre intrapreso un programma ad ampio raggio per la razionalizzazione del patrimonio attraverso la concentrazione di impianti e strutture militari in un minor numero di aree di maggiore estensione. Secondo il rapporto della Commissione parlamentare, il fatto che nell'ambito di questa attività i proventi delle vendite delle proprietà della difesa non siano stati devoluti al Ministero ha finito con il produrre un effetto disincentivante delle dismissioni.

Un altro impegno del *Defence Estates* riguarda la migliore utilizzazione delle aree destinate all'addestramento militare, nell'ambito del *Defence Training Review Rationalisation Programme*, formulato all'inizio del decennio per introdurre metodi più moderni e tecnologicamente più avanzati di addestramento e ridurre il numero delle aree utilizzate (attualmente 130). Tuttavia, nel citato rapporto, la Commissione difesa ha paventato il rischio che il ritiro del personale militare britannico dalla Germania possa produrre una nuova domanda di aree per l'addestramento, ed ha invitato il Ministero a mantenere fermo il progetto di ridimensionamento del numero e della estensione delle stesse.

Nella gestione di un patrimonio immobiliare notevolmente esteso, il Ministero della difesa, tramite il DE, ha inoltre applicato i principi dello sviluppo sostenibile e del risparmio energetico, dotandosi di uno strumento il *Defence Related Environmental Assessment Methodology* [DREAM] che fornisce ai soggetti responsabili gli indicatori necessari ad effettuare la valutazione dell'impatto ambientale di ogni progetto.

---

[26] Il *lease back* è un tipo di leasing in base al quale una società (locataria) diventa anche fornitore del bene oggetto della locazione. L'impresa vende gli impianti, le apparecchiature o gli immobili di sua proprietà ad una società di leasing, la quale glieli riconcede immediatamente in locazione.

Il *Defence Estates* è inoltre responsabile di un grande numero di siti di rilevante interesse storico; nel citato *Report*, la Commissione difesa della Camera dei Comuni aveva tuttavia segnalato che il 77 per cento di tale patrimonio risultava non schedato e le condizioni dei siti erano sconosciute. Di conseguenza, il *Defence Estates* si è impegnato in un censimento che si è concluso nel marzo 2008, ed ha intrapreso numerose iniziative per il restauro e il ripristino dei siti di maggiore importanza.

3.3. Spagna

La Spagna, a partire dal 2000, ha operato una razionalizzazione del proprio "Sistema Difesa", attraverso una riduzione delle unità di personale, cui è conseguita come contrappeso una forte specializzazione e professionalizzazione del personale medesimo, oltre che una modernizzazione del proprio strumento bellico. Tale operazione strategica si fonda su una triplice *ratio*: rendere maggiormente dinamico e flessibile lo strumento bellico, adattandolo al nuovo contesto internazionale; conformare il proprio sistema Difesa al contesto comunitario, nel quadro della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD); infine, adattarsi al nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica.

In tale ottica, la stessa gestione del Patrimonio della Difesa ha vissuto una trasformazione, soprattutto in termini di gestione centralizzata e coordinamento con le altre Direzioni facenti capo al Ministero della Difesa. La *Directiva de Defensa Nacional 1/2000* (DDN 1/2000)[27] specifica come il nuovo strumento bellico cui sarà dotata la Spagna a seguito di tali modifiche dovrà anche e soprattutto tenere conto dei vincoli di bilancio dettati dai fondi disponibili per il Ministero per la buona ed efficiente gestione del Sistema Difesa. In particolare viene sottolineato come sia necessario "adeguare le risorse dettate dal budget per la modernizzazione dell'armento, materiale, equipaggiamenti e infrastrutture delle Forze Armate alle esigenze della politica economica del Governo,

[27] La *Directiva sobre el Planteamiento de Infraestructuras de la Defensa Española*, approvata dal *Secretario de Estrado de Defensa* (SEDEF) il 10 Settembre 1990 ha dato origine alla sistematizzazione e pianificazione del processo di Programmazione degli Investimenti nell'ambito delle Infrastrutture per la Difesa. Da tale esperienza nacque la direttiva del 29 Febbraio 1996 che ha modificato aspetti parziali, con l'obiettivo di rendere maggiormente agile i processi di gestione e ottimizzazione degli investimenti programmati. Le raccomandazioni che a questa vennero proposte, furono successivamente integrate nella *DNN 1/2000*, che ha trasformato dette raccomandazioni in obbligazioni urgenti. In particolare, le raccomandazioni in questione s sintetizzavano in due di principale rilevanza e più ampio respiro: definire, precisare e ampliare alcuni aspetti che potevano dare luogo a dubbia interpretazione ed applicazione; in secondo luogo, adattarsi maggiormente al processo generale di gestione delle Infrastrutture e adeguare il suo ciclo di pianificazione al processo e ciclo della Difesa Militare, regolati dalla Direttiva numero 38/96 del 27 Febbraio del 1996 del Ministero della Difesa. Il risultato che si è ottenuto fu quello di un ampliamento della Direttiva precedente, un inquadramento esplicito e normalizzato dei processi di pianificazione propriamente detta, un maggiore sviluppo e enfasi dei meccanismi di controllo e analisi, una maggiore precisione, inquadramento e ampiezza degli aspetti di mantenimento.

Directiva de Defensa Nacional, 1 Dicembre 2000. Si veda http://www.gees.org/documentos/Documen-007.pdf

applicando riforme negli ambiti della gestione e contrattazione che permettano al sua ottimizzazione"[28].

La nuova modulazione della politica di gestione del demanio della Difesa spagnola rappresenta un ulteriore elemento che si colloca all'interno del quadro di modernizzazione delle FF AA spagnole. Già nel 2001, a seguito della *DDN 1/2000* emanata dall'allora Presidente del Governo José María Aznar, si è dato avvio a tale processo di modernizzazione, attraverso l'elaborazione di un *Plan de Impulso de la Política de Infraestructura*, che rispondeva ad una doppia esigenza: da un canto migliorare l'efficacia ed efficienza degli investimenti e dall'altro rendere più snelli i processi di classificazione del demanio della difesa non più di interesse militare. Il quadro normativo che disciplina la gestione del demanio della Difesa spagnola, quindi, si è andato sempre più specificando, grazie all'emanazione di tre disposizioni ulteriori: la *Instrucción 202/2002*[29], la *Instrucción 203/2002*[30] e la *Instrucción 204/2002*[31], disciplinanti rispettivamente la gestione dell'infrastruttura della Difesa, le procedure di alienazione degli immobili e la Politica di Infrastruttura della Difesa e, in ultimo, la creazione di un *Comité de Seguimiento del Plan Director de Infraestructura* (PDI)[32].

a) Il sistema di gestione delle infrastrutture afferenti alla Difesa, e più in generale del patrimonio mobile ed immobile della Difesa, consta di una *Dirección General de Infraestructura*[33] cui fanno capo quattro specifiche *Subdirecciones*, definite come organi direttivi ed istituite per la piena realizzazione dei compiti cui è posta la medesima *Dirección*. In particolare, per ciò che attiene la gestione del demanio della Difesa è competente la *Subdirección General del Patrimonio*[34].

---

[28] Si veda *DNN 1/2000*, titolo 3 *Líneas básicas de la política de defensa*, punto 8. Per maggiori informazioni, si veda http://www.gees.org/documentos/Documen-007.pdf

[29] Per ulteriori informazioni in merito a la *Instrucción 202/2002*, si veda http://www.mde.es/digenin/archivos/Ins202_2002.pdf

[30] Per ulteriori informazioni in merito a la *Instrucción 203/2002*, si veda http://www.mde.es/digenin/archivos/Ins203_2002.pdf

[31] Per ulteriori informazioni in merito a la *Instrucción 204/2002*, si veda http://www.mde.es/digenin/archivos/Ins204_2002.pdf

[32] Il *Plan Director de Infraestructura* (PDI) è stato approvato nel 2002, includendo, per la prima volta nella storia del Ministero della Difesa spagnola, una pianificazione di lungo periodo degli investimenti da dover effettuare nell'ambito delle infrastrutture afferenti al Ministero della Difesa medesimo. In particolare, il PDI prevede una pianificazione che vada dal 2003 al 2017, all'interno della quale vengono posti degli specifici obiettivi da conseguire in un arco di tempo determinato. Per alcuni tipi di interventi, infatti, si è pianificata una azione di uno o due annualità; per altri tipi di interventi, invece, si sono predisposti limiti temporali maggiormente estesi, proprio per la corrispondenza tra tempistica da rispettare e obiettivo da raggiungere, oltre che impegno economico e finanziario dell'investimento pianificato.

[33] Più specificatamente, la *Dirección General de Infraestructura* è l'organo direttivo cui finalità è preparare, pianificare e sviluppare le politiche relative al settore delle infrastrutture, ambiente e sistemi tecnologici, oltre che le politiche di sicurezza delle informazioni del dipartimento, così come la supervisione e direzione della loro esecuzione.

[34] Finalità primaria della *Subdirección* è la gestione delle strutture e beni, mobili ed immobili, che ricadono ancora sotto il cappello dell'interesse strategico militare, oltre che quella relativa del demanio non più utilizzato da unità della Difesa, funzionali, però, per l'ottenimento di vantaggi di tipo economici.

Oltre alle *Subdirecciones*, la Dirección conta di quattro organi autonomi[35], ciascuno incaricato di specifici aspetti settoriali afferenti all'ambito più ampio della gestione delle infrastrutture. Tra questi, l'organo incaricato alla gestione della vendita di determinate proprietà della Difesa, che già non abbiano interesse militare, è la c.d. *Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa* (GIED). In particolare, sua funzione primaria è quella di immettere tali proprietà, individuate previamente dal Ministero della Difesa, sul mercato immobiliare, attraverso i classici istituti quali la vendita, subaste e convenzioni con altre amministrazioni. È da rilevare come le varie *Autonomias* e *Ayuntamientos*[36], oltre che gli altri Ministeri, siano particolarmente coinvolti nel processo di rimodulazione dei beni mobili ed immobili della Difesa.

La gestione del patrimonio della Difesa, dunque, ricade in seno allo stesso Ministero ed in particolare alla *Dirección General de Infraestructuras*.

Il sistema spagnolo, quindi, in esito alle innovazioni normative e funzionali apportate negli ultimi otto anni, appare strutturato secondo un articolato organigramma.

3.4. Germania

L'attuale modello di difesa tedesco, i cui lineamenti sono stati tracciati nel *Libro bianco* pubblicato dal Ministero Federale della Difesa nel 2006, a differenza di quello italiano si basa sul servizio di leva, integrato da una quota minoritaria di professionismo. Il bilancio della Difesa, in progressivo calo durante il decennio in corso ed il precedente, nel 2006 assorbiva l' 1,3% del PIL.

Dopo la sconfitta patita dalla Germania nella Seconda Guerra Mondiale, nella Repubblica federale tedesca le Forze armate furono ricostituite tra il 1954 ed il 1955, rimanendo per lungo tempo soggette a forti restrizioni. Negli anni Novanta, nel contesto della riunificazione tra le due Germanie, la Germania occidentale assorbì le Forze armate della dissolta Germania orientale. I mutamenti dello scenario geopolitico globale oltre che tedesco imposero alle Forze armate della Germania riunificata imponenti trasformazioni che, d'altro lato, sono state improntate al risparmio e all'ottimizzazione dei costi, dovendo tenere conto della tendenziale diminuzione dei bilanci (cui si accennava sopra). Di qui l'apertura alla possibilità di appaltare alcune funzioni a compagnie private.

---

[35] Gli organi autonomi insigniti della gestione di particolari aspetti settoriali della più ampia gestione del patrimonio e demanio della Difesa sono:

- *Organismo autónomo Servicio Militar de Construcciones* (SMC);
- *Laboratorio de Ingenieros de Ejército* (LABINGE);
- *Inspección General del Plan Director de Sistemas de Información y Telecomunicaciones* (IGECIS);
- *Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa* (GIED).

[36] (Traduzione) Regioni e Municipi.

Una peculiare caratteristica della situazione tedesca, determinata dagli accordi internazionali susseguenti alla Seconda Guerra Mondiale, è la permanenza di cospicui contingenti militari stranieri sul territorio del Paese.

La gestione del patrimonio immobiliare pubblico (terreni ed edifici) e la fornitura di servizi immobiliari, a scopi sia civili che militari, in Germania sono affidate ad un unico istituto specializzato, denominato Istituto Federale per i Beni Immobili (*Bundesanstalt fur Immobilienaufgaben*), con sede legale a Bonn.

L'Istituto è stato costituito con legge, entrata in vigore il primo gennaio 2005, e ha preso il posto dell'ente Amministrazione Proprietà Federali, che per un cinquantennio si era occupato di vari settori, compreso quello immobiliare. Il nuovo Istituto Federale per i Beni Immobili è soggetto al diretto controllo e alla supervisione da parte del Ministro delle Finanze del governo federale. I dipendenti dell'Istituto sono poco più di 5.800.

Una delle divisioni dell'Istituto, la divisione Gestione Strutture, ha funzioni di approvvigionamento, cessione e amministrazione di immobili per i dipartimenti del Governo federale, nonché di noleggio e di *leasing* di altri immobili a terzi.

La divisione Vendite, invece, si occupa delle alienazioni di tutti i beni di proprietà del Governo federale che esso ritiene non più necessari per i propri scopi istituzionali. Ogni anno, dal 2005, l'Istituto aliena un numero di beni federali che si aggira tra le duemila e le tremila unità. Considerando anche il periodo precedente alla nascita dell'odierno Istituto, si calcola che tra il 1990 e il 2006 siano stati stipulati quasi 60mila contratti di vendita, che hanno riguardato 100 mila ettari di terreno e 125 mila abitazioni.

Si tenga conto, al riguardo, che la riunificazione delle due Germanie negli anni Novanta ha comportato l'acquisizione del patrimonio immobiliare posseduto dalla cessata Germania orientale, che è stato ridistribuito tra governo federale, *Laender* e autorità locali.

Le Forze armate pubblicano su Internet con la massima tempestività le liste dei beni cui intendono rinunciare, per dare tempo agli interessati di programmarne l'eventuale acquisizione. Ai fini della riconversione ad uso civile, i distretti militari, l'Istituto Federale per i Beni Immobili ed eventualmente il Gruppo per lo sviluppo, l'approvvigionamento e la gestione -un organismo di proprietà governativa[37]- prestano assistenza alle autorità locali o agli acquirenti

[37] In lingua tedesca, il nome del suddetto Gruppo è: *Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb.* Fondato alla fine degli scorsi anni Novanta allo scopo di potenziare la collaborazione tra Forze armate e industrie della Germania il Gruppo -che, come si diceva, è di proprietà del governo federale- detiene quote di partecipazione in molteplici aziende che forniscono servizi logistici e addestrativi al settore della Difesa tedesca (spaziando dalla produzione di uniformi alla formazione professionale dei conduttori di elicotteri).

Nel 1999 il Ministero Federale della Difesa ha siglato un accordo con oltre 600 industrie del Paese, volto a realizzare con esse una *partnership* strategica.

privati. In alcuni *Lander*, sono stati creati appositi gruppi di lavoro. Per le finalità suddette, si possono utilizzare fondi co-finanziati da governo federale ed Unione Europea. Nella maggioranza dei casi, fino ad oggi, i beni alienati sono passati alle comunità locali nelle quali sono ubicati.

La divisione Portfolio dell' Istituto Federale per i Beni Immobili, a sua volta, ha il compito della valutazione economica dei beni in oggetto.

La divisione AT (*Administrative Tasks*, ovvero compiti amministrativi), forte di 580 dipendenti, è fornitrice di servizi per il Ministero della Difesa ed è responsabile per gli acquisti e gli affitti per le Forze armate tedesche. Il governo federale, nei limiti del possibile, offre sistemazioni in edifici residenziali ai dipendenti, a normali condizioni di mercato, utilizzando il proprio stock di immobili (circa 100 mila unità abitative) oppure attraverso contratti di cui si occupa l'Istituto Federale per i Beni Immobili. Nelle assegnazioni, hanno la priorità coloro che per motivi di servizio cambiano residenza frequentemente, tra cui appunto il personale delle Forze armate nazionali. Non si tiene conto del grado del dipendente richiedente. I contratti di vendita spesso includono anche obbligazioni post-contrattuali, quali la partecipazione a spese di mantenimento e ristrutturazione.

Quanto ai militari stranieri di stanza in Germania, la divisione AT mette a loro disposizione terreni ed edifici, all'occorrenza tratta questioni proprietarie e rimborsa i danni provocati dalle attività di servizio durante il periodo in cui sono in uso, e provvede alla dismissione in caso di ritiro dei contingenti. Nel 2007, l'Istituto stimava che le aree di proprietà del governo federale tedesco in uso ai militari stranieri ammontassero a 840 km quadrati, gli edifici a 50.000, e le relative spese di gestione a 80 milioni di euro annui.

Infine, l'Istituto Federale per i Beni Immobili ha una divisione Foreste (competente anche per i corsi d'acqua), a testimonianza della sensibilità del governo federale alle tematiche ambientali.

Per quanto riguarda invece le esigenze immobiliari (e non solo) delle Forze armate tedesche impegnate in missioni all'estero, provvede una struttura interna al Ministero della Difesa.

Le funzioni di supporto alle Forze armate, sia ordinariamente che nel corso delle missioni, spettano comunque essenzialmente ad un servizio interno unificato per tutte le armi, gerarchicamente subordinato al Capo di Stato Maggiore della Difesa.

ALLEGATI

[Fonte e traduzione in lingua italiana: sito Internet http//curia.europa.eu/jurisp]

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

18 novembre 1999 (1)

«Appalti pubblici di servizi e di forniture — Direttive 92/50/CEE e 93/36/CEE — Aggiudicazione, da parte di un ente locale ad un consorzio a cui esso partecipa, di un contratto di fornitura di prodotti e di prestazione di servizi determinati»

Nel procedimento C-107/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Teckal Srl

e

Comune di Viano,

Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, presidente di sezione, L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann (relatore) e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: G. Cosmas

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale,

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Teckal Srl, dagli avv.ti A. Soncini e F. Soncini, del foro di Parma, e P. Adami, del foro di Roma;

— per l'Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, dagli avv.ti E.G. Di Fava, del foro di Reggio Emilia, e G. Cugurra, del foro di Parma;

— per il governo italiano, dal professor U. Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor P.G. Ferri, avvocato dello Stato;

— per il governo belga, dal signor J. Devadder, consigliere generale presso il servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dal signor W. Okresek, Sektionschef presso la Cancelleria, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor P. Stancanelli, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Teckal Srl, con gli avv.ti A. Soncini e P. Adami, dell'Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, rappresentata dall'avv. G. Cugurra, del governo italiano, rappresentato da signor P.G. Ferri, del governo francese, rappresentato dalla signora A. Bréville-Viéville, chargé de mission presso la direzione affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal signor P. Stancanelli, all'udienza del 6 maggio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 1° luglio 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. Con ordinanza 10 marzo 1998, pervenuta in cancelleria il 14 aprile successivo, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1).

2. Tale questione è stata proposta nell'ambito di una controversia che vede la Teckal Srl (in prosieguo: la «Teckal») contrapposta al comune di Viano e all'Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia (in prosieguo: l'«AGAC») in ordine all'aggiudicazione, da parte di tale comune, della gestione del servizio di riscaldamento di taluni edifici comunali.

La normativa comunitaria

3. L'art. 1, lett. a) e b), della direttiva 92/50 dispone:

«Ai fini della presente direttiva s'intendono per:

a) "*appalti pubblici di servizi*", i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice (...)

b) "*amministrazioni aggiudicatrici*", lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.

(...)».

4. L'art. 2 della direttiva 92/50 precisa:

«Se un appalto pubblico ha per oggetto sia dei prodotti di cui alla direttiva 77/62/CEE che dei servizi di cui agli allegati IA e IB della presente direttiva, esso rientra nel campo d'applicazione della presente direttiva qualora il valore dei servizi in questione superi quello dei prodotti previsti dal contratto».

5. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/50:

«La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso un'amministrazione ai sensi dell'articolo 1, lettera b), in base a un diritto esclusivo di cui beneficia in virtù delle disposizioni legislative, regolamentari od amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il trattato».

6.

La direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 199, pag. 1), ha abrogato la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU 1977, L 13, pag. 1). I riferimenti fatti alla direttiva abrogata si considerano, ai sensi dell'art. 33 della direttiva 93/36, come fatti a quest'ultima.

7.

L'art. 1, lett. a) e b), della direttiva 93/36 dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intendono per:

a) "*appalti pubblici di forniture*", i contratti a titolo oneroso, aventi per oggetto l'acquisto, il leasing, la locazione, l'acquisto a riscatto con o senza opzione per l'acquisto di prodotti, conclusi per iscritto fra un fornitore (persona fisica o giuridica) e una delle amministrazioni aggiudicatrici definite alla lettera b). La fornitura di tali prodotti può comportare, a titolo accessorio, lavori di posa e installazione;

b) "*amministrazioni aggiudicatrici*", lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.

(...)».

La normativa nazionale

8.

L'art. 22, n. 1, della legge italiana 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali (GURI n. 135 del 12 giugno 1990; in prosieguo: la «legge n. 142/90»), stabilisce che i comuni provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni e le attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

9.

Ai sensi dell'art. 22, n. 3, della legge n. 142/90, i comuni possono fornire tali servizi in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, istituzione o società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

10.

L'art. 23 della legge n. 142/90, che definisce le aziende speciali e le istituzioni, dispone che:

«1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

(...)

3. Organi dell'azienda e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e di revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

4. L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

(...)

6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

(...)».

11.

Ai sensi dell'art. 25 della legge n. 142/90, i comuni e le province, per la gestione associata di uno o più servizi, possono costituire un consorzio secondo le norme

previste per le aziende speciali di cui all'art. 23. A tal fine i rispettivi consigli comunali approvano, a maggioranza assoluta dei componenti, una convenzione unitamente allo statuto del consorzio. L'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati, nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

12.

L'AGAC è un consorzio costituito da diversi comuni — tra i quali quello di Viano — per la gestione dei servizi dell'energia e dell'ambiente, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 142/90. In forza dell'art. 1 del proprio statuto (in prosieguo: lo «statuto»), essa è dotata di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale. L'art. 3, n. 1, dello statuto prevede che essa ha come scopo l'assunzione diretta e la gestione di taluni servizi pubblici elencati, tra i quali «gas metano per usi civili e produttivi; calore per usi civili e produttivi; attività connesse e accessorie ai servizi sopra indicati».

13.

Ai sensi dell'art. 3, nn. 2-4, dello statuto, l'AGAC può estendere le sue attività ad altri servizi connessi o accessori, partecipare ad enti e/o a società a capitale pubblico o privato per la gestione di attività connesse e accessorie, e infine svolgere servizi o provvedere a forniture nei confronti di privati o enti pubblici diversi dai comuni consorziati.

14.

Ai sensi degli artt. 12 e 13 dello statuto, gli atti di gestione più importanti, tra i quali i bilanci preventivi e i consuntivi, sono approvati dall'assemblea dell'AGAC, composta da rappresentanti dei comuni. Gli altri organi direttivi sono il consiglio, il presidente del consiglio e il direttore generale. Questi ultimi non rispondono della

loro gestione dinanzi ai comuni. Le persone fisiche che compongono tali organi non rivestono cariche nei comuni consorziati.

15.

L'art. 25 dello statuto sancisce per l'AGAC l'obbligo del pareggio di bilancio e quello dell'economicità gestionale. In applicazione dell'art. 27 dello statuto, i comuni conferiscono fondi o beni all'AGAC, che versa loro interessi annui. L'art. 28 dello statuto prevede che gli eventuali utili di esercizio siano ripartiti tra i comuni consorziati, conservati dall'AGAC per incrementare i fondi di riserva o anche reinvestiti in altre attività dell'AGAC. A norma dell'art. 29 dello statuto, nel caso di perdita di esercizio, si può procedere al risanamento della situazione finanziaria, in particolare, attraverso il conferimento di nuovi capitali da parte dei comuni consorziati.

16.

L'art. 35 dello statuto prevede una procedura di arbitrato per la composizione delle controverse tra i comuni consorziati o tra questi ultimi e l'AGAC.

La controversia nella causa principale

17.

Con la sua deliberazione 24 maggio 1997, n. 18 (in prosieguo: la «delibera»), il consiglio comunale di Viano ha affidato all'AGAC la gestione del servizio di riscaldamento di taluni edifici comunali. Tale delibera non è stata preceduta da alcuna procedura di gara.

18.

Il compito dell'AGAC consiste, più in particolare, nella conduzione e nella manutenzione degli impianti termici degli edifici comunali interessati, compresi gli interventi migliorativi necessari, nonché nella fornitura di combustibili.

19.

Il corrispettivo a favore dell'AGAC è stato fissato in 122 milioni di ITL per il periodo 1° giugno 1997 - 31 maggio 1998. Su tale importo, il valore della fornitura dei combustibili rappresenta 86 milioni e il costo della conduzione e della manutenzione degli impianti 36 milioni.

20.

Ai sensi dell'art. 2 della delibera, alla scadenza del periodo iniziale di un anno, l'AGAC s'impegna a proseguire nel servizio per un periodo di altri tre anni, su

richiesta del comune di Viano, previo aggiornamento delle condizioni contenute nella delibera. Viene altresì prevista la possibilità di proroga successiva.

21.

La Teckal è un'impresa privata che opera nel settore dei servizi di riscaldamento. Essa fornisce, principalmente a privati e ad enti pubblici, gasolio che essa acquista previamente da imprese produttrici. Inoltre, essa procede alla manutenzione degli impianti di riscaldamento a gasolio e di quelli a gas.

22.

La Teckal ha proposto un ricorso contro la delibera dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna facendo valere che il comune di Viano avrebbe dovuto ricorrere alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla normativa comunitaria.

23.

Il giudice a quo, che si chiede quale delle direttive 92/50 e 93/36 si applichi, considera che, in ogni caso, il limite di applicazione di 200 000 ECU, fissato dalle due direttive, è superato.

24.

Data la natura mista del compito affidato all'AGAC, che consiste, da un lato, nella prestazione di diversi servizi e, dall'altro, nella fornitura di combustibili, il giudice a quo ha ritenuto di non poter escludere l'applicabilità dell'art. 6 della direttiva 92/50.

25.

Di conseguenza, il Tribunale amministrativo regionale ha sospeso il giudizio e ha chiesto alla Corte l'interpretazione della direttiva 92/50 «sotto i profili indicati in motivazione».

Sulla ricevibilità

26.

L'AGAC ed il governo austriaco ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia irricevibile. L'AGAC fa valere, in primo luogo, che il valore del contratto controverso nella causa a qua è inferiore alla soglia prevista dalle direttive 92/50 e 93/36. Infatti, da una parte, il prezzo del combustibile dovrebbe essere detratto dall'importo stimato dell'appalto in quanto l'AGAC, essendo a sua volta amministrazione aggiudicatrice, si approvvigiona di combustibili mediante procedure concorsuali pubbliche. D'altra parte, non si tratterebbe di un appalto di durata indeterminata.

27.

In secondo luogo, l'AGAC ritiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale riguardi in realtà l'interpretazione del diritto nazionale. Il giudice a quo chiederebbe infatti alla Corte di interpretare talune disposizioni di diritto nazionale al fine di poter determinare se la deroga prevista all'art. 6 della direttiva 92/50 si applichi.

28.

Il governo austriaco, dal canto suo, sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile in quanto essa non contiene alcuna questione pregiudiziale. Nell'ambito del diritto degli appalti pubblici una formulazione precisa delle questioni sarebbe particolarmente importante.

29.

Innanzi tutto, per quanto riguarda l'accertare se il valore dell'appalto controverso nella causa a qua superi il limite previsto dalle direttive 92/50 e 93/36, occorre ricordare che, in forza dell'art. 177 del Trattato, basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, questa può pronunciarsi unicamente sull'interpretazione o sulla validità di un testo comunitario, sulla base dei fatti indicati dal giudice nazionale (v., in particolare, sentenza 2 giugno 1994, causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Racc. pag. I-2305, punto 16).

30.

In questo contesto, non spetta alla Corte, ma al giudice nazionale, accertare i fatti che hanno dato origine alla causa e trarne le conseguenze ai fini della sua pronuncia (citata sentenza AC-ATEL Electronic Vertriebs, punto 17).

31.

Se è quindi vero che il metodo di calcolo dell'importo dell'appalto è definito nelle disposizioni comunitarie, e cioè negli artt. 7 della direttiva 92/50 e 5 della direttiva

93/36, sull'interpretazione delle quali il giudice nazionale può, se del caso, porre questioni pregiudiziali, spetta tuttavia a quest'ultimo, nella ripartizione dei compiti stabilita dall'art. 177 del Trattato, applicare le norme di diritto comunitario al caso concreto. Infatti una siffatta applicazione non può essere effettuata senza una valutazione dei fatti di causa nel loro complesso (v. sentenza 8 febbraio 1990, causa C-320/88, Shipping and Forwarding Enterprise Safe, Racc. pag. I-285, punto 11).

32.

Ne consegue che la Corte non può sostituire la sua valutazione quanto al calcolo del valore dell'appalto a quella del giudice a quo per concludere nel senso dell'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

33.

Occorre poi ricordare che, nell'ambito dell'art. 177 del Trattato, la Corte non può pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamento nazionali né sulla conformità di tali disposizioni al diritto comunitario. Essa può tuttavia fornire al giudice nazionale gli elementi di interpretazione attinenti al diritto comunitario che gli permetteranno di risolvere il problema giuridico che gli è stato sottoposto (sentenza 4 maggio 1993, causa C-17/92, Fedicine, Racc. pag. I-2239, punto 8).

34.

Infine, secondo una giurisprudenza consolidata, spetta alla Corte, di fronte a questioni formulate in modo impreciso, trarre dal complesso dei dati forniti dal giudice nazionale e dal fascicolo della causa a qua i punti di diritto comunitario che vanno interpretati, tenuto conto dell'oggetto della lite (sentenze 13 dicembre 1984, causa 251/83, Haug-Adrion, Racc. pag. 4277, punto 9, e 26 settembre 1996, causa C-168/95, Arcaro, Racc. pag. I-4705, punto 21).

35.

Alla luce delle indicazioni contenute nell'ordinanza di rinvio, si deve considerare che il giudice nazionale chiede in sostanza se le disposizioni del diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici siano applicabili qualora un ente locale affidi la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi ad un consorzio a cui esso partecipi, in circostanze come quelle di cui alla causa a qua.

36.

Il rinvio pregiudiziale deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

Sul merito

37.

Risulta dall'ordinanza di rinvio che il comune di Viano ha affidato all'AGAC, con un unico atto, tanto la prestazione di taluni servizi quanto la fornitura di taluni prodotti. E' altresì pacifico che il valore di tali prodotti è superiore a quello dei servizi.

38.

Ora, discende, a contrario, dall'art. 2 della direttiva 92/50 che, se un appalto pubblico ha ad oggetto nel contempo prodotti ai sensi della direttiva 93/36 e servizi ai sensi della direttiva 92/50, esso rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 93/36 qualora il valore dei prodotti previsti dal contratto sia superiore a quello dei servizi.

39.

Per fornire una soluzione utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto comunitario alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la questione (sentenze 20 marzo 1986, causa 35/85, Tissier, Racc. pag. 1207, punto 9, e 27 marzo 1990, causa C-315/88, Bagli Pennacchiotti, Racc. pag. I-1323, punto 10).

40.

Ne consegue che, per fornire un'interpretazione del diritto comunitario utile al giudice nazionale, occorre interpretare le disposizioni della direttiva 93/36 e non l'art. 6 della direttiva 92/50.

41.

Al fine di determinare se, per un ente locale, il fatto di affidare la fornitura di prodotti ad un consorzio al quale esso partecipi debba dar luogo a una procedura di gara prevista dalla direttiva 93/36, occorre esaminare se tale aggiudicazione costituisca un appalto pubblico di forniture.

42.

In caso affermativo e se l'importo stimato dell'appalto, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, è pari o superiore a 200 000 ECU, la direttiva 93/36 è applicabile. Non è determinante al riguardo il fatto che il fornitore sia o non sia un'amministrazione aggiudicatrice.

43.

Infatti, si deve ricordare che le uniche deroghe consentite all'applicazione della direttiva 93/36 sono quelle in essa tassativamente ed espressamente menzionate (v., in ordine alla direttiva 77/62, sentenza 17 novembre 1993, causa C-71/92, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5923, punto 10).

44.

Ora, la direttiva 93/36 non contiene alcuna disposizione analoga all'art. 6 della direttiva 92/50, che escluda dal suo ambito di applicazione appalti pubblici aggiudicati, a talune condizioni, ad amministrazioni aggiudicatrici.

45.

Si deve peraltro osservare che tale constatazione non pregiudica l'obbligo di queste ultime amministrazioni aggiudicatrici di applicare a loro volta le procedure di gara previste dalla direttiva 93/36.

46.

Il comune di Viano, in quanto ente locale, è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 93/36. Spetta pertanto al giudice nazionale verificare se il rapporto tra tale amministrazione e l'AGAC soddisfi anche le altre condizioni previste dalla direttiva 93/36 per configurare un appalto pubblico di forniture.

47.

Ciò avviene, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, se si tratta di un contratto concluso per iscritto a titolo oneroso avente per oggetto, in particolare, l'acquisto di prodotti.

48.

E' pacifico nella fattispecie che l'AGAC fornisce prodotti, ossia combustibili, al comune di Viano dietro pagamento di un corrispettivo.

49.

Relativamente all'esistenza di un contratto, il giudice nazionale deve verificare se vi sia stato un incontro di volontà tra due persone distinte.

50.

A questo proposito, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, basta, in linea di principio, che il contratto sia stato stipulato, da una parte, da un ente locale e, dall'altra, da una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo. Può avvenire diversamente solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

51.

Occorre pertanto risolvere la questione pregiudiziale nel senso che la direttiva 93/36 è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno.

Sulle spese

52.

Le spese sostenute dai governi italiano, belga, francese e austriaco, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna con ordinanza 10 marzo 1998, dichiara:

La direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa

sul piano decisionale, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno.

Edward
Sevón
Puissochet
Jann
Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 novembre 1999.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

D.A.O. Edward

1: Lingua processuale: l'italiano. </HTML

Sentenza **439/2008**

Giudizio

Presidente *FLICK* - Redattore *QUARANTA*

Udienza Pubblica del **02/12/2008** Decisione del **15/12/2008**

Deposito del **23/12/2008** Pubblicazione in G. U. **31/12/2008**

Norme impugnate: Artt. 3, c. 3°, e 5, c. 1°, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16/11/2007, n. 12.

Massime:

Titoli:

Atti decisi: **ric. 7/2008**

SENTENZA N. 439
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2008 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Vittorio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 28 gennaio 2008 e depositato il successivo 4 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha

impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), «con particolare riferimento agli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1», per violazione dei principi comunitari in materia di tutela della concorrenza (artt. 43, 49 e 86 del Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità europea), nonché degli artt. 8, comma 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Il ricorrente premette che le Province autonome, pur essendo titolari di competenza legislativa primaria in materia di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione» *ex* art. 8 dello statuto speciale, devono disciplinare tale materia nel rispetto dei limiti posti dall'art. 4 dello stesso statuto, tra i quali è ricompresa l'osservanza del diritto internazionale e dei vincoli comunitari.

Sul punto, si rileva come, nonostante le concessioni di pubblici servizi siano escluse dalla sfera di applicazione della direttiva 18 giugno 1992, n. 92/50/CE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, gli enti aggiudicatori debbano ugualmente rispettare le norme fondamentali del Trattato e, in particolare, gli artt. 43, 49 e 86, nonché il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'art. 12 del Trattato stesso. In questo senso si è espressa la Corte di giustizia nella sentenza *Parking Brixen* del 13 ottobre 2005, in C-458/2003, con cui si è statuito che la concessione di pubblici servizi in assenza di gara non è conforme agli artt. 43 e 49 del Trattato, nonché ai «principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza».

1.1.– Alla luce di tali premesse, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la legge provinciale impugnata contrasti con le suindicate disposizioni comunitarie e, pertanto, violi l'art. 8, comma 1, dello statuto speciale e l'art. 117, primo comma, Cost.

In primo luogo, si censura specificamente l'art. 3, comma 3, della predetta legge, il quale – prevedendo che «la rilevanza dell'attività (…) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate» – fornirebbe una definizione del requisito della "rilevanza dell'attività" dell'ente concessionario difforme da quella elaborata dalla Corte di giustizia con la sentenza *Carbotermo* dell'11 maggio 2006, in C-340/04, nella quale il giudice comunitario ha affermato che il requisito in esame deve essere inteso non soltanto in termini quantitativi, ma anche qualitativi. Ne consegue che si può ritenere che la società concessionaria svolga una parte rilevante della sua attività con l'ente che la controlla solo «se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale». Secondo la difesa dello Stato, il legislatore provinciale avrebbe fornito una nozione del requisito della "rilevanza dell'attività" meno restrittiva rispetto a quella elaborata dalla Corte di giustizia, con conseguente ampliamento dei casi in cui sarebbe possibile il ricorso all'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico e restrizione del regime di concorrenza. Da qui la asserita violazione dei principi comunitari in materia di tutela della concorrenza (artt. 43, 49 e 86 del Trattato CE) e del combinato disposto degli artt. 8, comma 1, dello statuto e 117, primo comma, Cost.

In secondo luogo, censure specifiche vengono indirizzate all'art. 5, comma 1, della medesima legge provinciale nella parte in cui esso prevede la possibilità di disporre un affidamento diretto dei servizi pubblici di rilevanza economica a soggetti privati, purché nei

loro confronti la Provincia e gli enti da essa dipendenti ovvero le comunità comprensoriali ed i Comuni esercitino una influenza dominante. Tale norma contrasterebbe con i principi comunitari elaborati dalla Corte di giustizia con le sentenze *Teckal* del 18 novembre 1999, in causa C-107/98, e *Stadt Halle* dell'11 gennaio 2005, in causa C-26/03, le quali hanno messo in rilievo che l'affidamento *in house* è legittimo quando ricorrono i seguenti requisiti: a) il capitale della società sia interamente pubblico; b) l'amministrazione eserciti sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; c) il soggetto affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza. La mancata osservanza da parte della norma impugnata di tali requisiti determinerebbe la violazione degli artt. 43, 49 e 86 del Trattato e conseguentemente del vincolo del rispetto del diritto comunitario di cui agli artt. 8 dello statuto di autonomia, e 117, primo comma, nonché secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

2.— Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, la quale, in via preliminare, ha eccepito la inammissibilità del ricorso per carenza di motivazione e mancata indicazione dei parametri costituzionali e statutari che si assumono violati. Infatti, si osserva che, avendo la deliberazione del Consiglio dei ministri ad oggetto unicamente gli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 2007 e dovendo l'oggetto dell'impugnazione definirsi in conformità alla decisione assunta dal Consiglio dei ministri, la Provincia «si oppone in modo deciso al tentativo, da parte dell'Avvocatura dello Stato, di estendere la materia del contendere all'intera legge provinciale».

Nel merito, la difesa della Provincia chiede che il ricorso venga respinto.

Si sottolinea, al riguardo, come la Provincia autonoma, in base allo statuto, abbia una competenza legislativa primaria in materia di assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (art. 8, n. 19) e sia titolare della connessa potestà amministrativa (art. 16).

Da quanto esposto conseguirebbe la impossibilità che nel settore in esame possa operare il titolo di legittimazione statale trasversale rappresentato dalla tutela della concorrenza *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Si aggiunge, inoltre, che le norme impugnate rispettano i vincoli comunitari, così come interpretati dalla Corte di giustizia. Quest'ultima, infatti, pur affermando che in materia di concessione di servizi pubblici debbono essere osservati i principi generali posti dal Trattato, ha ammesso la legittimità dell'affidamento diretto qualora l'autorità pubblica concedente svolga sull'ente concessionario un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e «detto ente esercita la maggior parte della sua attività con l'autorità detentrice».

Le norme impugnate rispetterebbero quanto affermato dai giudici europei.

Innanzitutto, si osserva come l'art. 3 della legge censurata imponga, ai fini della legittimità dell'affidamento diretto, il rispetto non solo dei requisiti del controllo analogo e dello svolgimento della parte essenziale dell'attività con l'autorità pubblica affidante, ma anche che quest'ultima detenga per intero il capitale sociale; requisito quest'ultimo che la stessa Corte di giustizia non ritiene necessario.

Per quanto attiene poi al presupposto dello svolgimento

dell'attività più rilevante con uno o più degli enti che la controllano, si sottolinea come gli stessi giudici europei abbiano riconosciuto che, per accertare la sussistenza di tale requisito, occorra tenere conto del fatturato realizzato dall'ente affidatario, specificando che in tale contesto si deve tenere conto non solo del fatturato realizzato con l'ente locale affidante o di quello realizzato nel territorio di detto ente, ma occorre considerare tutte le attività realizzate dall'ente affidatario «indipendentemente da chi remunera tale attività» o «su quale territorio siano erogate tali prestazioni» (citata sentenza *Carbotermo* dell'11 maggio 2006).

La difesa della Provincia conclude sul punto osservando come la norma censurata sia finalizzata a garantire proprio il pieno rispetto di tale requisito, nella parte in cui prevede che per stabilire se la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano bisogna rifarsi al fatturato dell'ente affidatario ed alle risorse economiche da esso impiegate, «uniche fonti per accertare la vera attività dell'ente sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto il profilo qualitativo».

Per quanto attiene, invece, al primo comma dell'art. 5, lo stesso, prevedendo che i servizi di rilevanza economica possono essere affidati direttamente a soggetti privati, purché nei loro confronti gli enti pubblici ivi indicati esercitino influenza dominante, sarebbe conforme al requisito del controllo analogo richiesto dalla Corte di giustizia. Infatti, tale norma stabilisce, ai fini della determinazione del concetto di influenza dominante, specifiche restrizioni e limitazioni, introducendo, inoltre, un apposito organo con il preciso compito di assicurare il rispetto delle condizioni richieste.

Infine, si sottolinea che, qualora questa Corte avesse dubbi sulla conformità delle norme censurate ai principi del diritto comunitario in materia di concessione di pubblici servizi, dovrebbe sospendere il giudizio *a quo* e sottoporre le relative questioni alla Corte di giustizia europea.

3.— La Provincia autonomia di Bolzano ha depositato, nell'imminenza dell'udienza pubblica, una memoria con la quale, in via preliminare, ha rilevato come il contenuto dell'impugnato art. 5, comma 1, sia stato integralmente sostituito dall'art. 7, comma 2, della legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni). Essa chiede, pertanto, che, sul punto, venga dichiarata cessata la materia del contendere, atteso che la disposizione impugnata, durante la sua vigenza, non avrebbe mai trovato applicazione.

Per il resto, nella memoria si ribadiscono tutte le argomentazioni difensive contenute nell'atto di costituzione.

4.— Nel corso dell'udienza pubblica, la difesa della Provincia ha eccepito anche la tardività della notifica del ricorso.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), «con particolare riferimento agli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1», per violazione dei principi comunitari in materia di tutela della concorrenza (artt. 43, 49 e 86 del Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità europea), nonché degli artt. 8, comma 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

2.— Ha carattere preliminare l'esame dell'eccezione, sollevata

dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano nel corso dell'udienza pubblica, relativa alla tardività del ricorso.

Essa non è fondata.

L'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, prevede che i ricorsi proposti dallo Stato nei confronti di leggi regionali (e delle Province autonome) devono essere notificati entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto oggetto di impugnazione.

Nel caso in esame tale termine è stato rispettato.

La legge contenente le norme censurate è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol il 27 novembre 2007; il ricorso, notificato il 28 gennaio 2008, è stato consegnato all'ufficio notifiche presso la Corte d'Appello di Roma il 26 gennaio 2008 e dunque il sessantesimo giorno utile. È a tale momento temporale, infatti, che occorre avere riguardo, ai fini della valutazione della tempestività del ricorso, essendo irrilevante la successiva attività posta in essere dal predetto ufficio, che è sottratta al controllo ed alla sfera di disponibilità del soggetto che richiede la notifica (*ex plurimis*, sentenze n. 477 del 2002 e n. 383 del 2005).

3.— Ancora in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Provincia autonoma, sotto il profilo che, mentre la deliberazione del Consiglio dei ministri autorizza l'impugnazione soltanto degli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1, con il ricorso è stata proposta l'impugnazione dell'intera legge n. 12 del 2007, sia pure «con particolare riferimento» ai citati articoli, dei quali è stata chiesta, nel *petitum*, la declaratoria di illegittimità costituzionale. Infatti dall'esame congiunto del ricorso e della suindicata deliberazione risulta, con sufficiente chiarezza, che oggetto di gravame sono esclusivamente le disposizioni contenute nei due articoli in questione.

4.— Tanto premesso, deve rilevarsi che l'art. 5, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 2007 è stato abrogato dall'art. 7, comma 2, della legge della stessa Provincia autonoma 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), che ha introdotto una disposizione dal contenuto completamente diverso, relativa agli affidamenti a società a partecipazione mista pubblica e privata.

Poiché la norma censurata, contenuta nell'abrogato art. 5, comma 1, non ha ricevuto attuazione *medio tempore* – come risulta dalla dichiarazione resa dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano e non contestata dal ricorrente – deve essere dichiarata sul punto la cessazione della materia del contendere.

5.— L'analisi nel merito deve, pertanto, essere condotta soltanto con riguardo a quanto previsto dal comma 3 del citato art. 3.

Tale disposizione deve essere esaminata nel quadro della normativa provinciale avente ad oggetto l'affidamento di servizi pubblici a società di capitale interamente pubblico.

Al riguardo, va precisato che il suddetto art. 3, al comma 1, prevede che i servizi pubblici di rilevanza economica possono essere affidati alle suddette società qualora l'ente o gli enti: «a) detengano per intero il capitale sociale; b) esercitino sulla società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi; c) la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano».

Il comma 2 del medesimo articolo, a sua volta, dispone, in relazione al requisito del controllo analogo di cui alla lettera *b*) sopra citata, che tale controllo sussiste qualora gli enti: «a)

provvedano direttamente alla nomina ed alla revoca degli amministratori e dei sindaci della società; b) svolgano funzioni di indirizzo, indicando gli obiettivi dell'attività e dettando le direttive generali per raggiungerli; c) esercitino attività di controllo gestionale e finanziario, attraverso l'esperimento di sopralluoghi ed ispezioni nonché attraverso l'esame di *report* periodici sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio».

In relazione, invece, al secondo requisito previsto dalla lettera *c*) del comma 1, la norma, contenuta nel comma 3, specificamente oggetto di censura, prescrive che «la rilevanza dell'attività (…) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».

Secondo la difesa dello Stato, il riferimento contenuto in tale norma agli elementi del «fatturato» e delle «risorse economiche impiegate» atterrebbe esclusivamente ad elementi quantitativi, sicché la mancanza di ogni riferimento ad elementi qualitativi darebbe luogo ad una normativa, in tema di «rilevanza dell'attività», meno restrittiva rispetto a quella elaborata in sede comunitaria e determinerebbe, pertanto, «un ampliamento dei casi in cui è possibile il ricorso all'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico», tale da comportare una «effettiva restrizione del regime di concorrenza».

6.— La questione è fondata.

Va premesso che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali» (art. 8 n. 19 dello statuto di autonomia). Nell'esercizio di tale potestà essa, però, per espressa previsione statutaria (medesimo art. 8), deve rispettare, tra l'altro, gli obblighi internazionali e i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Ai fini della risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale, occorre, pertanto, muovere dalla ricognizione delle norme comunitarie nella specie rilevanti e dei principi affermati in materia dalla Corte di giustizia, dal momento che i limiti alla potestà legislativa anche delle Province autonome derivano dalle singole disposizioni europee come interpretate dalla suddetta Corte. Più in particolare, le norme del Trattato CE poste a tutela della concorrenza, nel significato che ad esse è attribuito dalla giurisprudenza comunitaria e in ragione del richiamo operato dall'art. 8 dello statuto di autonomia, sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno e dunque assumono rilevanza agli effetti del giudizio di costituzionalità, essendo pacifico che «la precisazione o l'indicazione del significato normativo» di disposizioni del Trattato «compiuta attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate» (così sentenza n. 389 del 1989; nello stesso senso sentenza n. 168 del 1991).

7.— L'art. 86, secondo paragrafo, del Trattato CE prevede che «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (…) sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata».

Nella prospettiva comunitaria, pertanto, da un lato, è necessario che gli Stati membri attivino ampi processi di liberalizzazione finalizzati ad abbattere progressivamente le barriere all'entrata, mediante, tra l'altro, l'eliminazione di diritti speciali

ed esclusivi a favore delle imprese, ed attuare la concorrenza “nel mercato”; dall'altro, si impone alle pubbliche amministrazioni di osservare, nella scelta del gestore del servizio, adeguate procedure di evidenza pubblica finalizzate a garantire il rispetto della concorrenza “per il mercato” (sentenza n. 401 del 2007, con riferimento al settore degli appalti pubblici). Il perseguimento di tali obiettivi è inoltre volto ad assicurare, tra l'altro, la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi; con la puntualizzazione che il rispetto delle citate norme fondamentali del Trattato si impone anche in un settore, quale quello dei servizi pubblici locali, attualmente estraneo alla sfera di applicazione di specifiche discipline comunitarie.

In tale contesto, la giurisprudenza della Corte di giustizia (*ex multis*, sentenza *Stadt Halle* dell'11 gennaio 2005, in causa C-26/03) ha, però, riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche “autoprodurre” beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una “relazione organica” (c.d. affidamento *in house*).

Nella prospettiva europea, infatti, la pubblica amministrazione può decidere di erogare direttamente prestazioni di servizi a favore degli utenti mediante proprie strutture organizzative senza dovere ricorrere, per lo svolgimento di tali prestazioni, ad operatori economici attraverso il mercato.

Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo in esame non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 295 del Trattato CE).

La giurisprudenza della Corte di giustizia – proprio al fine di assicurare il rispetto di tali regole e sul presupposto che il sistema dell'affidamento *in house* costituisca un'eccezione ai principi generali del diritto comunitario – ha imposto l'osservanza di talune condizioni legittimanti l'attribuzione diretta della gestione di determinati servizi a soggetti “interni” alla compagine organizzativa dell'autorità pubblica.

La Corte, infatti, con la sentenza *Teckal* del 18 novembre 1999, in causa C-107/98, ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza: a) quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quando il soggetto affidatario «realizzi la parte più importante della propria attività» con l'ente o con gli enti che la controllano.

In relazione al primo requisito, la Corte di giustizia, in particolare con la citata sentenza *Stadt Halle* dell'11 gennaio 2005, ha sottolineato che esso non sussiste quando la società sia partecipata da privati, atteso che «qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati», rifuggendo da «considerazioni ed esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico» che devono caratterizzare «il rapporto tra un'autorità pubblica (…) ed i suoi servizi».

Inoltre, tra le altre, nelle sentenze *Carbotermo* dell'11 maggio 2006, in causa C-340/04 e *Parking Brixen* del 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, si è puntualizzato che, ai fini del riconoscimento della sussistenza del presupposto in esame, accanto alla "dipendenza finanziaria", risultante dalla detenzione pubblica dell'intero capitale della società affidataria, rilevano profili di natura prettamente gestionale. In particolare, i giudici europei ritengono che l'ente pubblico debba essere dotato di poteri di controllo sull'attività del consiglio di amministrazione più ampi e pregnanti di quelli che normalmente il diritto societario riconosce alla maggioranza dei soci. Inoltre, è stata esclusa la sussistenza del controllo analogo quando l'impresa abbia «acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo» e che risulterebbe dalla presenza di elementi, quali, a titolo esemplificativo: l'ampliamento dell'oggetto sociale; l'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; l'espansione territoriale dell'attività della società (citata sentenza *Parking Brixen* del 13 ottobre 2005; così anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 3 marzo 2008, n. 1).

In relazione al secondo requisito, rappresentato, come si è precisato, dalla prevalenza dello svolgimento dell'attività a favore dell'ente pubblico conferente, va, innanzitutto, chiarito come esso non impedisca che l'istituto dell'affidamento diretto sia configurabile anche in relazione al settore dei servizi pubblici. La circostanza, infatti, che tale settore si caratterizza per il fatto che le relative prestazioni sono rivolte, diversamente da quanto accade in presenza di un contratto di appalto, a favore dell'utenza, non costituisce un ostacolo alla riconduzione dell'attività all'autorità pubblica. Gli stessi giudici europei hanno, sul punto, sottolineato che non rileva stabilire se il destinatario dell'attività posta in essere dal gestore del servizio sia la stessa amministrazione o l'utente delle prestazioni. Si deve infatti «tener conto di tutte le attività realizzate» da tale gestore sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione, «indipendentemente da chi remunera tale attività», potendo trattarsi della medesima amministrazione o degli utenti delle prestazioni erogate (citata sentenza *Carbotermo* dell'11 maggio 2006).

Quanto al significato da attribuire all'espressione che identifica il requisito in esame, la giurisprudenza comunitaria ha sostanzialmente affermato che è necessario che il soggetto beneficiario dell'affidamento destini la propria attività "principalmente" a favore dell'ente. L'effettuazione di prestazioni che non siano del tutto marginali a favore di altri soggetti renderebbe quella determinata impresa "attiva sul mercato", con conseguente alterazione delle regole concorrenziali e violazione dei principi regolatori delle gare pubbliche e della legittima competizione. In altri termini, nella prospettiva comunitaria, una lettura non rigorosa della espressione «parte più importante della sua attività» inciderebbe sulla stessa nozione di soggetto *in house* alterandone il dato strutturale che lo identifica come una mera "articolazione interna" dell'ente stesso. Una consistente attività "esterna" determinerebbe, infatti, una deviazione dal rigoroso modello delineato dai giudici europei, con la conseguenza, da un lato, che verrebbe falsato il confronto concorrenziale con altre imprese che non usufruiscono dei vantaggi connessi all'affidamento diretto e più in generale dei privilegi derivanti dall'essere il soggetto affidatario parte della struttura organizzativa dell'amministrazione locale; dall'altro, che sarebbero eluse le procedure competitive di scelta del contraente, che devono essere osservate in presenza di un soggetto

“terzo” (quale deve ritenersi quello che esplica rilevante attività esterna) rispetto all'amministrazione conferente.

Va, inoltre, rimarcato che anche questa Corte ha avuto modo di affermare, sia pure con riferimento ad un settore diverso da quello in esame, che le esigenze di tutela della concorrenza impongono di tenere distinto lo svolgimento di attività amministrativa posta in essere da una società di capitali per conto di una pubblica amministrazione dal libero svolgimento di attività di impresa. L'esigenza di mantenere separate le due sfere di attività, ha puntualizzato la Corte, è finalizzata ad «evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 326 del 2008, punto 8.3. del *Considerato in diritto*).

Sul piano poi della verifica del rispetto del requisito in esame, la Corte di giustizia, in particolare, con la citata sentenza *Carbotermo* dell'11 maggio 2006, ha affermato che il giudice competente deve prendere in considerazione «tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative» (par. 64).

Sul piano quantitativo, la stessa sentenza, al successivo paragrafo 65, fa espresso riferimento all'elemento del fatturato, osservando che «occorre considerare che il fatturato determinante è rappresentato da quello che l'impresa in questione realizza in virtù di decisioni di affidamento adottate dall'ente locale controllante». Inoltre, per mantenere una impostazione coerente con l'esigenza che l'indagine si svolga su un piano casistico, non sono ammesse rigide predeterminazioni connesse all'indicazione della misura percentuale di fatturato rilevante.

Sul piano qualitativo, alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria (citata sentenza *Carbotermo* dell'11 maggio 2006), tale profilo incide o può incidere sulla natura dei servizi resi e, quindi, sul criterio per ritenere che una attività di impresa sia svolta in modo preponderante per l'ente pubblico conferente e solo marginalmente per il mercato perché, a prescindere dal dato quantitativo del fatturato, tale profilo può – in astratto – riverberare i suoi effetti sulla rilevanza dell'attività svolta dal soggetto al fine di considerare prevalente o solo marginale l'attività “libera” in una prospettiva di futura espansione della stessa nel mercato o in zone del territorio diverse da quelle di competenza del soggetto pubblico conferente.

7.1.— Orbene, alla luce di quanto sopra, deve ritenersi sussistente il contrasto tra la norma impugnata e gli invocati parametri costituzionali.

Ed infatti, la suddetta norma – sul presupposto che l'affidamento *in house* possa essere giustificato se, tra l'altro, «la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano» (art. 3, comma 1, lettera *c*) – prevede, come si è già sottolineato, che «la rilevanza dell'attività (…) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».

Il giudizio di verifica della sussistenza del requisito in esame è, dunque, limitato alla valutazione di dati di tipo quantitativo; e tali devono ritenersi quelli che, al fine di stabilire se il soggetto *in house* possa considerarsi “attivo” sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta, attribuiscono valenza esclusiva all'entità del fatturato e delle risorse economiche impiegate. Nella prospettiva comunitaria, invece, è necessario assegnare rilievo anche ad eventuali aspetti di natura qualitativa

idonei a fare desumere, ad esempio, la propensione dell'impresa ad effettuare determinati investimenti di risorse economiche in altri mercati – anche non contigui – in vista di una eventuale espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l'ente pubblico conferente.

Deve, pertanto, ritenersi che effettivamente il legislatore provinciale abbia indicato criteri di verifica del requisito della "rilevanza dell'attività" meno rigorosi rispetto a quelli enucleati – sia pure nell'ambito di un complessivo giudizio che mantiene una valenza necessariamente casistica modulata sulle peculiarità delle singole fattispecie concrete – dalla giurisprudenza che si è formata al riguardo.

Di qui la violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza poste dalle norme del Trattato invocate dal ricorrente, alla cui tutela è finalizzata la delimitazione, effettuata, in via interpretativa, dalla Corte di giustizia, dell'ambito di operatività del modello gestionale dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali.

Pertanto, la valutazione in ordine alla rilevanza preponderante dell'attività nei confronti dell'ente pubblico conferente deve essere effettuata mediante la diretta applicazione della normativa comunitaria, quale risulta dall'interpretazione datane dai giudici europei. E sotto l'indicato profilo è indubbio che la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma in esame conduce ad una maggiore chiarezza nella applicazione della normativa provinciale, contenuta nei commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge impugnata, che deve essere interpretata alla luce dei principi sopra richiamati.

Sulla base delle considerazioni che precedono, non sussistono i presupposti per il rinvio pregiudiziale, chiesto – in via subordinata – dalla difesa della Provincia autonoma, in quanto nella specie non vi sono dubbi sulla interpretazione della normativa comunitaria, il cui significato è chiaro sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia; sicché ciò che residua nella specie è solo la questione di legittimità costituzionale della normativa provinciale per contrasto con i principi affermati in sede europea.

In conclusione, dunque, l'art. 3, comma 3, della legge provinciale in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e dell'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali);

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2008.

F.to:
Giovanni Maria FLICK, Presidente
Alfonso QUARANTA, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2008.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

Consiglio di Stato

Adunanza Plenaria

Decisione 3 marzo 2008, n. 1

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (adunanza plenaria)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 1038/2007, e n. 9/2007 del ruolo dell'adunanza plenaria, proposto da:

AZIENDA SANITARIA LOCALE (A.S.L.) 19 DI ASTI, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Emanuele Gallo e Alberto Romano, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Lungotevere Sanzio n. 1;

contro

MEDICASA ITALIA S.P.A., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Vaiano, Diego Vaiano e Raffaele Izzo, ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

e nei confronti di

REGIONE PIEMONTE E AZIENDA MULTISERVIZI OSPEDALIERI E SANITARI (A.M.O.S.) S.P.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituite in giudizio;

per l’annullamento

del dispositivo del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, sezione seconda, 23 dicembre 2006, n. 52 e della sentenza del medesimo Tribunale 4 giugno 2007, n. 2539;

visto il ricorso in appello avverso il detto dispositivo;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Medicasa Italia s.p.a.;

visti i motivi di appello successivamente notificati avverso la detta sentenza;

vista la memoria di replica di Medicasa Italia s.p.a.;

vista la decisione della sezione quinta di questo Consiglio 23 ottobre 2007, n. 5587, con cui la causa è stata rimessa all'esame dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato;

vista la memoria dell'appellante;

visti tutti gli atti della causa;

relatore all'udienza pubblica del 10 dicembre 2007 il consigliere Carmine Volpe, e uditi l'avv. A. Romano per l'appellante e l'avv. R. Izzo per Medicasa Italia s.p.a.;

ritenuto e considerato quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Medicasa Italia s.p.a. impugnava in primo grado i seguenti atti dell'Azienda sanitaria locale (A.S.L.) 19 di Asti:

a) provvedimenti sconosciuti, con cui si è inteso affidare direttamente all'Azienda multiservizi ospedalieri e sanitari (A.M.O.S.) s.p.a. il servizio di assistenza domiciliare;

b) ogni atto presupposto, connesso e/o collegato a quelli impugnati, ivi compresa la nota 4 ottobre 2006, n. 19835.

Successivamente Medicasa Italia s.p.a. impugnava con motivi aggiunti i seguenti provvedimenti della detta A.S.L.:

c) determina del direttore del dipartimento tecnico logistico F.F. 23 ottobre 2006, n. 520 T.L.;

d) determina del detto direttore 26 ottobre 2006, n. 526/T.L.;

e) ogni altro atto presupposto, connesso e/o collegato a quelli impugnati, compresa la citata nota n. 19835/2006;

f) note in data 25-26 ottobre 2006.

Veniva chiesta anche la condanna dell'A.S.L. 19 di Asti al risarcimento del danno.

Il primo giudice, con la sentenza indicata in epigrafe, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti.

L'A.S.L. 19 di Asti ha dapprima proposto appello avverso il dispositivo, per i seguenti motivi:

1) erroneità dell'appellata sentenza per inammissibilità del ricorso di primo grado;

2) erroneità dell'appellata sentenza per violazione, sotto altro profilo, dell'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, e per infondatezza del ricorso di primo grado.

Una volta pubblicata la sentenza, ha poi notificato motivi di appello avverso la stessa.

Medicasa Italia s.p.a. si è costituita in giudizio, resistendo al ricorso e, con successiva memoria, ha replicato ai motivi di appello successivamente notificati.

La sezione quinta di questo Consiglio, con decisione 23 ottobre 2007, n. 5587, ha rimesso la causa all'esame dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

L'A.S.L. 19 di Asti ha poi depositato memoria.

2. Di seguito si espongono i tratti essenziali della controversia per cui è causa, come ricostruiti anche dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5587/2007.

L'A.S.L. 19 di Asti, con bando spedito per le pubblicazioni in data 11 maggio 2006, aveva indetto una gara avente a oggetto "individuazione partner per la fornitura di supporto integrativo per attività sanitarie territoriali di cura alla persona" per la durata di cinque anni.

Successivamente, il direttore amministrativo dell'A.S.L. inviava la nota prot. n. 19835 in data 4 ottobre 2006 a Medicasa Italia s.p.a., attuale gestrice del servizio, e (per conoscenza) alla società mista A.M.O.S. s.p.a., avente il seguente contenuto: "Avendo intenzione di procedere all'affidamento diretto alla società AMOS, da noi controllata, della gestione dell'assistenza domiciliare territoriale,

si invita la Ditta in indirizzo a mettere a disposizione della società AMOS tutti i dati relativi alla gestione di che trattasi", precisando che l'A.S.L. 19 di Asti aveva acquisito da uno degli azionisti pubblici una quota del capitale della società A.M.O.S. (il 18% del totale). Quest'ultima società era stata costituita nel 2004 con la partecipazione di numerosi soggetti sia pubblici che privati.

Il provvedimento era impugnato da Medicasa Italia s.p.a., nella sua duplice qualità di attuale titolare della gestione del servizio di assistenza domiciliare e di soggetto imprenditoriale operante nel settore, interessato ad aspirare all'affidamento del nuovo servizio tramite l'espletamento di una gara pubblica.

In seguito, la società ricorrente, con motivi aggiunti depositati in data 3 novembre 2006, chiedeva l'annullamento, previa adozione di misura cautelare: della determina del direttore del dipartimento tecnico logistico F.F. n. 520/T.L. in data 23 ottobre 2006, in corso di esecutività, con la quale l'A.S.L. 19 di Asti aveva revocato la procedura ristretta indetta con determina n. 247/T.L. in data 27 aprile 2006 per l'individuazione di partner per la fornitura di supporto integrativo per attività sanitarie territoriali di cura alla persona (cure sanitarie domiciliari) e aveva affidato il predetto servizio ad A.M.O.S. s.p.a. per un triennio; della determina n. 526/T.L. in data 26 ottobre 2006, con la quale il detto direttore aveva rettificato la determina n. 520/T.L. in data 23 ottobre 2006 dichiarandone l'immediata esecutività; di ogni altro atto presupposto, connesso e/o collegato a quelli impugnati, ivi comprese la nota 4 ottobre 2006, n. 19835, con la quale l'A.S.L. 19 di Asti aveva invitato la ricorrente a mettere a disposizione di A.M.O.S. s.p.a. tutti i dati relativi alla gestione dell'assistenza domiciliare "avendo intenzione di procedere all'affidamento diretto" alla società innanzi citata, e, da ultimo, le note in data 25-26 ottobre 2006, con cui la stessa amministrazione aveva comunicato la revoca della procedura ristretta precedentemente bandita e l'affidamento diretto, immediatamente esecutivo, del servizio alla società mista A.M.O.S. s.p.a..

3. Il primo giudice, con la sentenza appellata, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti di Medicasa Italia s.p.a., annullando i provvedimenti impugnati, ma, per genericità della richiesta e mancata quantificazione, non ha disposto il risarcimento del danno. Lo stesso, in particolare, ha:

a) respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso;

b) chiarito che il thema decidendum riguarda la legittimità dell'affidamento diretto del servizio di assistenza domiciliare a una società mista pubblico–privato, in cui la società è composta da una pluralità di aziende sanitarie (che complessivamente detengono la maggioranza del capitale sociale) e dai soci privati che sono stati scelti con una procedura negoziata a evidenza pubblica;

c) ritenuto - aderendo al parere reso dalla sezione seconda di questo Consiglio il 18 aprile 2007 con il n. 456 - che non sia accettabile l'opinione per cui, per il solo fatto che il socio privato sia scelto tramite procedura a evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l'affidamento diretto;

d) affermato che, nella specie, l'argomento usato dall'amministrazione, per cui la scelta dei soci privati attraverso la procedura negoziata a evidenza pubblica implicherebbe necessariamente la legittimità dell'affidamento del servizio di assistenza domiciliare, non è condivisibile; posto che:

d.a) come si evince dall'oggetto statutario della società, si è in presenza di una società avente un oggetto plurimo e variegato dal punto di vista qualitativo, per cui non si può affermare che la scelta con gara del socio, effettuata "a monte" della costituzione della società, garantisca gli stessi effetti di una pubblica gara da svolgersi con riferimento al singolo servizio;

d.b) non vi è alcuna norma statutaria che limiti l'operatività della società A.M.O.S. entro l'ambito territoriale all'interno del quale operano le aziende sanitarie che partecipano al capitale sociale della medesima società;

d.c) ai sensi dell'art. 7 dello statuto della società A.M.O.S., con riguardo alla cedibilità delle azioni, vi è un'ampia possibilità di accesso al capitale della società da parte di soggetti privati, per i quali non viene rispettata la regola della scelta con procedura a evidenza pubblica;

e) ritenuto infondata la tesi secondo cui il principio di libera concorrenza sarebbe sostanzialmente rispettato essendo stato consentito a tutti gli operatori di entrare a fare parte della stessa società, data la diversità tra la partecipazione a una gara per l'aggiudicazione di un singolo servizio e la partecipazione a gara per la scelta di partner per una società "multiutilities";

f) affermato che, al di fuori dei ristrettissimi limiti in cui è ammissibile il fenomeno dell'in house providing, l'affidamento del servizio deve avvenire previa gara; così come ritenuto - diversamente dall'avviso della sezione seconda di questo Consiglio espresso con il parere n. 456/2007 (sul punto non condiviso) - anche dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, il quale, con la decisione 27 ottobre 2006, n. 589: ha disapplicato, per contrasto con la giurisprudenza comunitaria, l'art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (secondo cui "L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio…a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di

indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche”); e statuito che la costituzione di una società mista, pure con la scelta del socio a seguito di gara, non esime dall’effettuazione di una seconda gara per l’affidamento del servizio.

4. La sezione quinta di questo Consiglio, con la decisione n. 5587/2007 di rimessione all’adunanza plenaria, ha respinto il primo motivo di appello, ritenendo: infondata l’eccezione dell’A.S.L. appellante di inammissibilità del ricorso di primo grado - secondo cui Medicasa Italia s.p.a. non avrebbe alcun interesse all’impugnazione dell’affidamento diretto alla società mista A.M.O.S. - in quanto l’art. 9-bis del d.lgs. n. 502/1992 non prevede affatto un divieto assoluto di esternalizzazione dell’attività di cura alla persona e non impedisce l’affidamento a terzi, con pubblica gara, dei relativi servizi; e, quindi, sussistente la legittimazione di Medicasa Italia s.p.a. a contestare i provvedimenti di affidamento del servizio alla società A.M.O.S..

Ha poi deferito all’esame dell’adunanza plenaria le seguenti questioni:

1) in tema di in house providing:

a) quali siano, in linea di diritto e alla stregua dell’ordinamento europeo e nazionale, le condizioni prescritte per il legittimo affidamento in house;

b) delineare le coordinate di riferimento del concetto di prevalenza dell’attività svolta per l’amministrazione affidante;

c) quali siano i contorni essenziali della nozione di “controllo analogo”;

2) in tema di diversi profili attinenti alla legittimità dell’affidamento di contratti pubblici o servizi a società miste, in assenza di un’apposita procedura di gara:

d) se il parere della sezione seconda di questo Consiglio n. 456/2007 sia condivisibile nella parte in cui:

d.a) afferma l’equivalenza tra il contratto di società e l’appalto, valutandosi la necessità, o meno, di deferire alla Corte di giustizia la seguente specifica questione: “se sia compatibile o meno con il diritto comunitario la regola di diritto interno che permette l’affidamento diretto di un servizio rientrante nell’ambito applicativo della direttiva n. 18/2004 effettuato da una amministrazione aggiudicatrice in favore di una società mista, costituita dalla stessa amministrazione e da altri soci privati, individuati mediante apposita gara ad evidenza pubblica”;

d.b) indica, quali condizioni per ammettere l'affidamento diretto alla società mista:

d.b.a) l'esistenza di un'apposita norma speciale che lo consenta;

d.b.b) l'affidamento con procedura di evidenza pubblica dell'attività operativa della società mista al partner privato tramite la stessa gara volta all'individuazione di quest'ultimo, valutandosi l'opportunità di demandare alla Corte di giustizia anche uno specifico quesito interpretativo, concernente i limiti di compatibilità con il diritto comunitario di una partecipazione societaria privata di carattere meramente finanziario, purché la procedura selettiva per l'individuazione del socio privato abbia consentito, in modo trasparente e imparziale, di scegliere l'impresa in possesso delle prescritte attitudini professionali, che abbia offerto la migliore proposta;

d.b.c) la necessità di delimitare adeguatamente le finalità della società mista cui affidare il servizio senza gara, con la conseguente illegittimità di affidamenti diretti a "società miste aperte", o a finalità generalista;

d.b.d) la necessità di motivare in modo particolarmente approfondito la scelta organizzativa di ricorrere alla società mista anziché rivolgersi integralmente al mercato;

d.b.e) la necessità di stabilire un limite temporale ragionevole alla durata del rapporto sociale, accompagnata dall'espressa previsione della scadenza del periodo di affidamento per evitare che il socio divenga "socio stabile" della società mista;

d.b.f) l'esistenza di un concreto riferimento allo svolgimento di attività e funzioni pubbliche, con la conseguente esigenza di chiarire la portata di siffatto requisito;

e) se sia legittimo l'affidamento di un servizio effettuato senza gara a una società mista da parte di un'amministrazione che abbia acquistato successivamente la partecipazione nella società stessa e quando la società non era stata appositamente costituita per quella specifica attività oggetto dell'affidamento.

5. L'adunanza plenaria ritiene, innanzitutto, di circoscrivere la sua pronuncia all'esame di quelli che sono i motivi di appello ancora da decidere, dato che il primo motivo è stato respinto dalla sezione quinta con la decisione di remissione all'adunanza stessa.

L'A.S.L. appellante, con il secondo motivo, censura la pronuncia di accoglimento del primo giudice, secondo cui è illegittimo l'affidamento senza gara (o diretto) del servizio di assistenza domiciliare a una società mista, anche se con partecipazione maggioritaria pubblica e con iniziale scelta dei soci privati effettuata attraverso apposita procedura selettiva di evidenza pubblica. L'A.S.L. sostiene che:

1) sussisterebbero le regole fissate dalla sezione seconda di questo Consiglio, con il parere n. 456/2007, per legittimare l'affidamento diretto a società mista, poiché:

1.1) A.M.O.S. s.p.a. non sarebbe una società a oggetto plurimo avendo invece l'attività sociale scopo delimitato e specifico; il socio operativo è stato scelto previa gara; e la sperimentazione ha durata limitata;

1.2) non sarebbe esatto che essa può operare anche all'esterno rispetto alle aziende sanitarie che l'hanno costituita;

1.3) non sarebbe esatto che le previsioni dell'atto costitutivo della società in ordine alla cedibilità delle quote incidono negativamente sulla possibilità di un affidamento diretto del servizio;

1.4) vi sarebbe lo specifico dettato normativo costituito dall'art. 9-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992;

2) per effetto dell'art. 13, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 (così detto decreto Bersani, secondo cui le società miste "sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1"), sussisterebbe nella specie il controllo analogo che, secondo l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea (U.E.), consente comunque l'affidamento diretto.

L'appellante ha chiesto anche, in via subordinata, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'U.E. con riguardo agli artt. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, e 9-bis del d.lgs. n. 502/1992.

Le prospettazioni essenziali dell'appello sono le seguenti:

a) nella fattispecie in esame sussisterebbero i requisiti concreti del "controllo analogo" a quello operato sui propri servizi interni, esercitato dall'amministrazione committente sulla società attuatrice del servizio, tali da giustificare l'affidamento senza gara, secondo il modulo operativo e gestionale riconducibile alla formula del legittimo in house providing, delineato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale;

b) in ogni caso, sarebbe legittimo l'affidamento di un servizio, senza gara, a una società mista a prevalente partecipazione pubblica i cui soci privati siano stati individuati all'esito di procedure selettive aperte, trasparenti e non discriminatorie, conformi al diritto comunitario e ai suoi principi.

6. Ciò premesso, con riguardo alla natura e alla struttura di A.M.O.S. s.p.a., l'adunanza plenaria deve precisare quanto segue.

A.M.O.S. s.p.a. è stata costituita il 4 ottobre 2004, con durata stabilita sino al 31 dicembre 2024, tra l'Azienda sanitaria ospedaliera (A.S.O.) S. Croce e Carle di Cuneo (con il 43,10%), l'A.S.L. n. 15 di Cuneo (con il 4%), l'A.S.L. n. 16 di Mondovì-Ceva (con il 10%), l'A.S.L. n. 17 di Savigliano (con il 10%), l'A.S.L. n. 18 di Alba e Bra (con il 3%) e altre sette società private (MARKAS s.r.l. con il 4,85%, GPI s.r.l. con il 4,85%, CON.I.COS s.p.a. con il 4,10%, H.C. HOSPITAL CONSULTING con il 4,10%, IDROCENTRO s.p.a. con il 4%, RICCOBONO s.p.a. con il 4% e BCS s.r.l. con il 4%).

I soggetti privati sono stati scelti attraverso un procedimento a evidenza pubblica, con procedura negoziata indetta il 17 settembre 2003 e conclusasi con la deliberazione del direttore generale dell'A.S.O. S. Croce e Carle di Cuneo n. 546 in data 29 marzo 2004, che ha approvato gli esiti della procedura per la scelta dei soci di minoranza; divisi in soci finanziari, soci del settore sanitario e soci del settore non sanitario.

L'art. 7 dello statuto prevede che la proprietà delle azioni, i diritti di usufrutto sulle stesse, nonché i relativi diritti di opzione sono liberamente trasferibili tra soggetti pubblici; mentre, negli altri casi, l'alienazione è subordinata alla preventiva autorizzazione del consiglio di amministrazione, entro il termine di trenta giorni, scaduto il quale l'autorizzazione si considera concessa.

L'A.S.L. 19 di Asti ha deliberato in data 14 giugno 2006 l'acquisto dall'A.S.O. S. Croce e Carle di Cuneo di una quota pari al 18% del capitale sociale di A.M.O.S. s.p.a. (delibera del commissario n. 15). I soci privati partecipano, quindi, al capitale sociale per circa il 30% delle azioni.

Il presidente del consiglio di amministrazione della società (organo collegiale composto da nove membri) è nominato dai soli soci di parte pubblica, mentre il vice presidente è designato dai soli soci privati. Il consiglio di amministrazione è eletto dall'assemblea con il sistema delle liste separate, prevedendosi che alla lista la quale ottenga il maggior numero di voti siano attribuiti 6 seggi e i restanti tre alla lista che segue in graduatoria.

Mancano specifiche clausole statutarie o regole di funzionamento tipiche della società che garantiscano una qualche forma di intenso e dominante controllo dell'amministrazione sulla struttura societaria. Il collegio sindacale della società è composto da tre membri, di cui uno solo è scelto dalle amministrazioni (con funzioni di presidente), mentre uno è designato dai soci privati e il terzo dall'assemblea. Il comitato tecnico di controllo, organo cui è affidato il compito di sovrintendere all'operato del presidente e dell'amministratore delegato per le attività svolte a favore delle aziende pubbliche socie di A.M.O.S., è composto da due membri designati dai soci privati, mentre uno soltanto è individuato dai soci pubblici.

La società mista ha un oggetto sociale variegato che comprende, ai sensi dell'art. 4 dello statuto: a) la prestazione di servizi alberghieri e amministrativi; b) l'attività di gestione e manutenzione di beni, sia mobili che immobili (incluse le aree verdi); c) la prestazione di servizi ospedalieri e territoriali [attività di laboratorio analisi, di radiologia e neuroradiologia, attività anestesiologica (di supporto a chirurgia ambulatoriale, day surgery e chirurgia a bassa complessità), dialisi per cronici, riabilitazione]. La società potrà compiere tutte le operazioni commerciali, immobiliari, mobiliari e finanziarie ritenute necessarie o utili per il conseguimento dell'oggetto sociale e così tra l'altro anche l'assunzione, nei limiti di legge, di partecipazioni in altre società o enti aventi oggetto sociale analogo, affine o complementare al proprio.

Dal maggio 2006 A.M.O.S. s.p.a. non è più una società meramente operativa, ma è diventata un gruppo (holding), che detiene la totalità della partecipazione in Energy Service (società che gestisce l'intermediazione di energia), nonché la maggioranza delle quote di SIA s.p.a. (società che provvede all'archiviazione di dati) e di AMG Lavanderie Domino (che svolge servizi di lavanderia).

Va poi ribadito che, nella specie, né l'originario statuto di A.M.O.S. s.p.a., né gli atti della gara preordinata alla scelta del socio privato hanno indicato la concreta possibilità di estensione dell'attività nell'ambito dell'A.S.L. 19 di Asti.

7. Quanto all'attività affidata ad A.M.O.S. s.p.a., l'adunanza plenaria condivide le considerazioni svolte dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5527/2007.

Si tratta dell'esecuzione di prestazioni sociosanitarie, intese come attività atte a soddisfare bisogni di salute della persona, ossia di cura e assistenza di persone assistite dal Servizio sanitario nazionale (art. 3-septies, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 502/1992 e art. 1 della l.r. del Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1).

Le prestazioni non sono riconducibili, immediatamente, alla disciplina comunitaria e nazionale specificamente riferita ai contratti pubblici di servizi

[direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CEE e d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)]. Ma vanno riportate alla previsione dell'allegato II B (che elenca i "servizi sanitari e sociali") dell'art. 20 del d.lgs. n. 163/2006 (il quale attua gli artt. 20 e 21 della direttiva 2004/18/CEE, nonché gli artt. 31 e 32 della direttiva 2004/17/CEE, riprendendo le previsioni già contenute nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e nell'art. 7, comma 3, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158). Secondo l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, l'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata esclusivamente dagli artt. 68 (specifiche tecniche), 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati).

Tuttavia, secondo l'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, "l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità" e "L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto."

Resta ferma, quindi, la necessità di rispettare le regole generali di diritto interno e i principi del diritto comunitario.

Indicativa dell'individuazione di un appalto di servizi è, nella specie, la circostanza per cui l'A.S.L. 19 di Asti corrisponde ad A.M.O.S. s.p.a. (per l'espletamento del servizio) un canone mensile, oltre a un importo per ogni accesso del personale infermieristico e riabilitativo (così come prima il tutto veniva pagato a Medicasa Italia s.p.a., precedente gestore).

L'adunanza plenaria rileva che la diretta erogazione delle prestazioni (da parte del gestore del servizio) in favore della collettività, ossia degli utenti del Servizio sanitario nazionale, potrebbe indurre anche a configurare un servizio pubblico anziché un appalto di servizi. Ma ciò non sposta il problema di fondo. Trattandosi di attività di rilevanza economica oggetto di contratto da stipulare con una pubblica amministrazione, devono sempre applicarsi le regole della Comunità europea sulla concorrenza e, in particolare, gli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza.

Si tratta dei principi del Trattato, che sono quelli di:

a) libertà di stabilimento (art. 43);

b) libera prestazione dei servizi (art. 49);

c) parità di trattamento e divieto di discriminazione in base alla nazionalità (artt. 43 e 49);

d) trasparenza e non discriminazione (art. 86, che vieta le misure di favore a vantaggio delle imprese che godono di diritti speciali o esclusivi e di quelle pubbliche).

Anche nell'ambito dei servizi pubblici deve essere assicurata l'apertura alla concorrenza (C. giust. CE: 13 settembre 2007, C-260/04; sez. I, 13 ottobre 2005, C-458/03). Ogni interessato ha diritto di avere accesso alle informazioni adeguate prima che venga attribuito un servizio pubblico, di modo che, se lo avesse desiderato, sarebbe stato in grado di manifestare il proprio interesse a conseguirlo (C. giust. CE, sez. I, 10 novembre 2005, C-29/04). Inoltre, trasparenza e pubblicità devono essere date alla notizia dell'indizione della procedura di affidamento; imparzialità o non discriminatorietà devono determinare le regole di conduzione di questa.

Si rimanda, in particolare, all'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006 (dal titolo "Concessione di servizi"), il quale, al comma 3, richiama i "principi generali relativi ai contratti pubblici" (nel rispetto dei quali, oltre che di quelli "desumibili dal Trattato", deve avvenire la scelta del concessionario di servizi), che sono quelli di "trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità"; principi i quali impongono la previa indizione di una gara, seppure informale.

I principi generali del Trattato valgono comunque anche per i contratti e le fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate; quali (oltre alla concessione di servizi) gli appalti sottosoglia e i contratti diversi dagli appalti tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti (ad esempio, le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica; da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 362).

Va rilevato, infine, che, nella specie, trattandosi di attività inerente il Servizio sanitario nazionale affidata da una A.S.L., non si applicano le disposizioni relative ai servizi pubblici locali, riferite, nel loro ambito soggettivo, alle sole amministrazioni di cui al d.lgs. n. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e, in particolare, le prescrizioni di cui all'art. 113 ("servizi pubblici locali di rilevanza economica").

8. L'espressione in house providing compare per la prima volta nel libro bianco del 1998, nel quale la Commissione europea, con riferimento al settore degli appalti pubblici, specifica il concetto degli appalti in house come "quelli aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra

Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra una Amministrazione ed una società interamente controllata".

La situazione di in house legittima l'affidamento diretto, senza previa gara, del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta, qualora l'ente eserciti sul secondo un controllo analogo a quello dallo stesso esercitato sui propri servizi e la seconda realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano (C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal). L'affidamento diretto di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una longa manus, dell'ente stesso. Da qui, l'espressione in house che richiama, appunto, una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni.

Si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mentre, la disciplina comunitaria dei pubblici appalti va applicata se l'ente affidatario sia distinto dall'amministrazione aggiudicatrice sul piano formale e sia autonomo sul piano sostanziale.

Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione, e trasparenza (tutti costituenti canoni fondamentali del trattato istitutivo della Comunità europea), siffatto istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale.

E' stato affermato che, in astratto, l'affidamento diretto del servizio viola il principio di concorrenza sotto un duplice profilo: a) da una parte, sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le impresse ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso; b) dall'altra, si costituisce a favore dell'impresa affidataria una posizione di ingiusto privilegio, garantendole l'acquisizione di contratti. Il tutto si traduce nella creazione di posizioni di vantaggio economico che l'impresa in house può sfruttare anche nel mercato, nel quale si presenta come "particolarmente" competitiva, con conseguente alterazione della par condicio (per l'analisi delle distorsioni economiche derivanti dall'affidamento diretto, e anche per la giurisprudenza comunitaria in materia, si veda Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719).

Le misure contenitive adottate già in ambito comunitario per eliminare o ridurre i suddetti inconvenienti sono costituite dalle stringenti condizioni poste per rendere legittimo l'affidamento in house, rappresentate da:

1) il così detto “controllo analogo a quello svolto sui propri servizi”, necessariamente esercitato dall’ente pubblico nei confronti dell’impresa affidataria;

2) il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell’impresa “in house” e le esigenze pubbliche che l’ente controllante è chiamato a soddisfare.

La giurisprudenza comunitaria, in particolare, ha utilizzato l’espressione in house providing per identificare il fenomeno di “autoproduzione” di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione: la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all’interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a “terzi” tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato (a partire da C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal). In ragione del “controllo analogo” e della “destinazione prevalente dell’attività”, l’ente in house non può ritenersi terzo rispetto all’amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell’amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l’amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l’affidamento di appalti.

I requisiti dell’in house providing, costituendo un’eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno interpretati restrittivamente (C. giust. CE, 6 aprile 2006, C-410/04 e Cons. Stato, sez. II, n. 456/2007).

La sussistenza del controllo analogo viene esclusa in presenza di una compagine societaria composta anche da capitale privato, essendo necessaria la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un’impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l’amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi [C. giust. CE: sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociaciòn de Empresas Forestales c. Transformaciòn Agraria SA (TRASGA); 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle]. Occorre, quindi, che l’ente possegga l’intero pacchetto azionario della società affidataria (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440; in precedenza Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%).

Tuttavia, la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria ma non sufficiente (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04; Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2007, n. 2932 e 3 aprile 2007, n. 1514), servendo maggiori strumenti di controllo da parte dell’ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare:

a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati (Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072);

b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514);

c) l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero (C. giust. CE: 10 novembre 2005, C-29/04, Mödling o Commissione c. Austria; 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen);

d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5).

In sostanza si ritiene che il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'in house, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio). Ne consegue che l'in house esclude la terzietà, poiché l'affidamento avviene a favore di un soggetto il quale, pur dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in condizioni di soggezione nei confronti dell'ente affidante che è in grado di determinarne le scelte, e l'impresa è anche sotto l'influenza dominante dell'ente.

Da ultimo (Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719), sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, si è ritenuto essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente:

a) il controllo del bilancio;

b) il controllo sulla qualità della amministrazione;

c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;

d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

L'in house, così come costruito dalla giurisprudenza comunitaria, sembra rappresentare, più che un modello di organizzazione dell'amministrazione, un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono la previa gara.

L'adunanza plenaria ritiene, pertanto, come rilevato inizialmente anche dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5527/2007, che nella specie non vi siano i presupposti per configurare un'ipotesi di in house providing. Ciò in quanto deve escludersi, in via generale, la riconducibilità del modello organizzativo della società mista a quello dell'in house providing. E A.M.O.S. s.p.a. è una società mista a capitale pubblico di maggioranza in cui circa il 30% del capitale appartiene a privati.

Si prescinde, conseguentemente, dall'esame delle varie questioni in tema di "in house providing" così come rimesse dalla sezione quinta.

9. La fattispecie per cui è causa va riportata nell'ambito dell'affidamento dei servizi a società (non interamente posseduta dall'ente pubblico, ma) a capitale misto pubblico/privato.

Il fenomeno delle società miste rientra nel concetto di partenariato pubblico privato (PPP), la cui codificazione risale al "libro verde" della Commissione CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni. Nel "libro verde", presentato il 30 aprile 2004, la Commissione ha affermato che il termine PPP si riferisce in generale a "forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

La Commissione, nel citato "libro verde", ha ritenuto di potere individuare due tipi di partenariato pubblico-privato; e precisamente il tipo "puramente contrattuale" e quello "istituzionalizzato".

La ratio dell'istituto va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi ineludibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del know-how pubblico oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari, che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Sia la Commissione che il Parlamento europeo concordano nel ritenere che le forme di PPP non costituiscono “l’anticamera” di un processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione e soggetti privati possono generare effetti positivi per la collettività, atteggiandosi a strumento alternativo alla stessa privatizzazione. Per questo motivo l’assemblea di Strasburgo ha qualificato, senza mezzi termini, il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche, riconoscendo alle amministrazioni la più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali.

Il PPP di tipo “puramente contrattuale” è quello “basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazioni, nei quali uno o più compiti più o meno ampi – tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio – vengono affidati al partner privato”.

I modelli di partenariato di tipo puramente contrattuale più conosciuti sono l’appalto e la concessione.

I partenariati pubblico privato di tipo istituzionalizzato sono, secondo la Commissione europea (si veda il citato “libro verde”), quelli che implicano una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno a un’entità distinta; che implicano, cioè, la creazione di un’entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, la quale ha la “missione” di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore del pubblico.

Il modello di partenariato di tipo istituzionalizzato più conosciuto è quello della società mista.

La Commissione europea tende ad assimilare il partenariato pubblico-privato di tipo “istituzionalizzato” a quello di tipo “puramente contrattuale” e, perciò, a considerare applicabile anche al primo tipo di partenariato il “diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni”. Ciò ha delle ovvie ricadute sulle modalità di scelta del partner privato, essendo chiaro che anche in tal caso, pur in assenza di norme specifiche, devono applicarsi, come avviene per l’affidamento a terzi di servizi mediante concessioni, le norme del Trattato sulla libera prestazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento, nonché i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e reciproco riconoscimento.

La necessità di ricorrere a procedure selettive per la scelta del partner privato con il quale costituire società miste costituisce una regola ormai acquisita nell'ordinamento interno. E comunque l'unico limite posto dal Parlamento europeo consiste nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità; principi, tutti, che trovano cittadinanza all'interno del Trattato dell'U.E.. Anche perché lo stesso "libro verde" precisa che la partnership pubblico-privato va senz'altro favorita ma non può rappresentare un modo per eludere la disciplina della concorrenza.

Al riguardo il d.lgs. n. 163/2006 si limita, all'art. 1, comma 2, a prescrivere che, "Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica". La norma ha così inteso solo codificare il principio secondo cui, in questi casi, la scelta del socio deve comunque avvenire "con procedure di evidenza pubblica" (Cons. Stato, sez. II, n. 456/2007).

10. La sezione quinta, nel rimettere all'esame dell'adunanza plenaria, ha rilevato come la questione della possibilità di affidare direttamente il servizio a società partecipate dall'ente pubblico, allorquando le esigenze di tutela della concorrenza siano state rispettate a monte, col previo esperimento della pubblica gara indetta per l'individuazione del partner privato, trova in giurisprudenza soluzioni non univoche.

Ad atteggiamenti di totale chiusura nei confronti della possibilità di affidare direttamente a società miste la gestione dei servizi [che postulerebbero, invece, l'esperimento di una specifica gara, diversa e successiva rispetto a quella necessaria all'individuazione del socio privato di minoranza (soluzione fatta propria dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con la citata decisione n. 589/2006)], fa da contraltare la tesi sostenuta da una parte della dottrina e della giurisprudenza, secondo cui la società mista a prevalente partecipazione pubblica può essere sempre affidataria diretta dei servizi, alla sola condizione che la scelta del contraente privato sia avvenuta mediante trasparenti procedure selettive.

Una posizione intermedia tra i due riferiti orientamenti è stata espressa dalla sezione seconda di questo Consiglio, con il citato parere n. 456/2007, che si incentra sulla ritenuta ampia fungibilità tra lo schema funzionale della società mista e quello dell'appalto. In altri termini, secondo la sezione consultiva, la gestione del servizio può essere indifferentemente affidata con apposito contratto di appalto, o con lo strumento alternativo del contratto di società, costituendo apposita società a capitale misto. Nel caso del "socio di lavoro", "socio industriale" o "socio operativo" (come contrapposti al "socio finanziario"), si è affermato che l'attività che si ritiene "affidata" (senza gara) alla società mista sia,

nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica, la quale abbia a oggetto, al tempo stesso, anche l'attribuzione dei suoi compiti operativi e la qualità di socio.

In particolare, con il citato parere n. 456/2007, si è affermato che:

a) non è condivisibile la posizione "estrema" secondo la quale, per il solo fatto che il socio privato è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l'affidamento diretto;

b) tale ipotesi suscita perplessità per il caso di società miste "aperte", nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come partner privato per una società "generalista", alla quale affidare direttamente l'erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio e con lo scopo di svolgere anche attività extra moenia, avvalendosi semmai dei vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato stabilito con il partner pubblico;

c) è ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un "affidamento diretto", ma la modalità organizzativa con la quale l'amministrazione controlla l'affidamento disposto, con gara, al "socio operativo" della società;

d) il ricorso a tale figura deve comunque avvenire a condizione che sussistano – oltre alla specifica previsione legislativa che ne fondi la possibilità, alle motivate ragioni e alla scelta del socio con gara, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006 – garanzie tali da fugare gli ulteriori dubbi e ragioni di perplessità in ordine alla restrizione della concorrenza;

e) laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere a un affidamento esterno integrale, è legittimo configurare, quantomeno, un modello organizzativo in cui ricorrano due garanzie:

1) che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest'ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo", il quale concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso; il che vuol dire effettuazione di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo;

2) che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento", evitando così che il socio divenga "socio stabile" della società mista, possibilmente prescrivendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso

(con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

La sezione quinta propende per l'ipotesi ricostruttiva di cui al detto parere (non ancora vagliata dalla giurisprudenza comunitaria), temperandola però con alcune precisazioni e puntualizzazioni, ed invocando altresì l'intervento del giudice comunitario.

11. L'adunanza plenaria ritiene l'illegittimità dell'impugnato affidamento siccome non preceduto da una procedura concorrenziale.

Va ribadito, innanzitutto, che, nella controversia per cui è causa, non può invocarsi quanto statuito dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con la citata decisione n. 589/2006, secondo cui la stretta osservanza del diritto comunitario in materia di società miste comporta un'interpretazione restrittiva, se non addirittura disapplicativa, dell'art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 267/2000; nel senso che la costituzione di una tale società, anche con scelta del socio a seguito di gara, non esime dall'effettuazione di una seconda gara per l'affidamento del servizio. Ciò in quanto non si è in presenza di servizi pubblici locali, ai quali solamente si può applicare (e conseguentemente disapplicare) il citato art. 113 (si veda quanto osservato alla fine del paragrafo 7 della presente decisione).

12. A livello comunitario il coinvolgimento nella gestione dei servizi di soggetti privati viene visto con favore, potendo essi apportare alla pubblica amministrazione know how e una gestione più manageriale. Ma il ricorso allo strumento della società mista si può prestare ad abusi, avendo spesso costituito un espediente per aggirare la regola dell'affidamento dei servizi sulla base di una procedura competitiva.

Il modello elaborato dalla sezione seconda di questo Consiglio, con il citato parere n. 456/2007, rappresenta una delle possibili soluzioni delle problematiche connesse alla costituzione delle società miste e all'affidamento del servizio alle stesse; nel rispetto del principio di concorrenza, nonché nella ricerca di contemperare le esigenze di cooperazione tra settore pubblico e privato con quelle di tutela della concorrenza. Il modello presuppone la fungibilità tra contratto di appalto e contratto sociale, e si fonda sulla necessità che la gestione del servizio venga prevista allorquando si costituisce la società.

L'adunanza plenaria ritiene che, allo stato e in mancanza di indicazioni precise da parte della normativa e della giurisprudenza comunitaria, non sia elaborabile una soluzione univoca o un modello definitivo. Si corre il rischio di dar luogo a interpretazioni "praeter legem", che potrebbero non trovare l'avallo della Corte di giustizia. E comunque la fattispecie per cui è causa, a parte l'inconfigurabilità

di un servizio pubblico locale, non rientra nei confini del modello così come costruito dalla sezione seconda di questo Consiglio.

Medicasa Italia s.p.a. era il precedente gestore del servizio di cure sanitarie domiciliari; servizio che si era aggiudicato nel 2000 dall'A.S.L. 19 di Asti a seguito di apposita gara bandita dall'azienda stessa. Il servizio veniva gestito dalla società medesima in regime di proroga sino agli ultimi mesi del 2006.

Nell'aprile 2006, infatti, l'A.S.L. 19 di Asti aveva bandito una nuova gara per "individuazione partner per la fornitura di supporto integrativo per attività sanitarie territoriali di cura alla persona". Nel giugno 2006 l'A.S.L. 19 di Asti aveva però acquisito (da soci pubblici) il 18% delle azioni di A.M.O.S. s.p.a., che esisteva già dal 2004. Conseguentemente, aveva deciso di revocare la gara già bandita e di affidare direttamente il servizio a quest'ultima.

Il modello costruito con il citato parere n. 456/2007 non è rinvenibile nella specie in quanto non si è verificata la prima delle condizioni richieste; ossia che il socio venga scelto mediante procedura a evidenza pubblica nella quale la gestione del servizio sia stata definita e precisata. Il che vuol dire avere stabilito, contestualmente alla scelta (previa gara) del socio il quale dovrà gestire il servizio, quanto meno le caratteristiche della gestione stessa (ossia condizioni, modalità e durata). Non si è verificato, quindi, quel presupposto costituito dall'effettuazione "di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo".

In particolare, la controversia per cui è causa non è in alcun modo assimilabile all'ipotesi sulla quale è stato reso il citato parere n. 456/2007 anche perché:

a) i soci sono stati scelti alcuni anni prima l'affidamento (dall'A.S.L. 19 di Asti) del servizio alla società mista;

b) né l'originario statuto della società mista né gli atti della gara preordinata alla scelta dei soci privati hanno previsto la possibilità di estensione dell'attività della società stessa nell'ambito dell'A.S.L. 19;

c) la scelta dei soci è stata effettuata da amministrazione diversa da quella (A.S.L. 19) che ha dopo affidato il servizio alla società mista, avendo acquisito una percentuale del capitale della società solo alcuni anni successivi alla costituzione di quest'ultima;

d) la società mista non è stata appositamente costituita solo per quella specifica attività in seguito oggetto di affidamento;

e) nella società mista non vi è il socio operativo che concorre materialmente allo svolgimento del servizio ma tre tipi di soci: finanziari, del settore sanitario e del settore non sanitario;

f) nella gestione del servizio, di tipo sanitario, affidato alla società mista sono coinvolti indifferentemente tutti i soci, e quindi anche quelli non del settore sanitario e quelli finanziari;

g) l'oggetto sociale della società mista è variegato e di ampie dimensioni (si veda l'art. 4 dello statuto e quanto osservato al paragrafo 6 della presente decisione e sottolineato anche dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5527/2007).

Mancando la principale condizione, richiesta dal citato parere n. 456/2007, per potere considerare legittimo un affidamento diretto (effettuazione "di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo"), si prescinde dall'esame delle varie questioni sul medesimo parere rimesse dalla sezione quinta; questioni la cui soluzione non serve alla decisione della controversia per cui è causa.

13. L'illegittimità del contestato affidamento - avvenuto in via diretta senza previa gara - consegue alla violazione dei principi del Trattato dell'U.E.; ossia del principio di concorrenza e di quelli, che ne rappresentano attuazione e corollario, di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento.

Siffatti principi, che hanno trovato anche recepimento espresso nel diritto interno (artt. 27, comma 1, 30, comma 3, e 91, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006) e che si elevano a principi generali di tutti i contratti pubblici, sono direttamente applicabili, a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme comunitarie o interne e in modo prevalente su eventuali disposizioni interne di segno contrario (Cons. Stato, sez. VI: 30 gennaio 2007, n. 362; 30 dicembre 2005, n. 7616; 25 gennaio 2005, n. 168).

Alla stregua della comunicazione della Commissione europea del 12 aprile 2000, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. C 121 del 29 aprile 2000, richiamata e sviluppata da una circolare della Presidenza del consiglio dei ministri-dipartimento per le politiche comunitarie n. 945 in data 1° marzo 2002, i principi di evidenza pubblica, da attuare in modo proporzionato e congruo all'importanza della fattispecie in rilievo, vanno applicati, in quanto dettati in via diretta e self-executing dal Trattato, anche alle fattispecie non interessate da specifiche disposizioni comunitarie (nella specie concessione di servizi) volte a dare la stura a una procedura competitiva puntualmente regolata.

Con la comunicazione della Commissione si è rimarcato che, "benché il Trattato non contenga alcuna esplicita menzione degli appalti pubblici, né delle concessioni, molte delle sue disposizioni sono rilevanti in materia. Si tratta delle norme del Trattato che presidiano e garantiscono il buon funzionamento del mercato unico, ossia: - le norme che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità (articolo 12, paragrafo 1, ex articolo 6, paragrafo 1); - le norme relative alla libera circolazione delle merci (articoli 28 - ex 30 - e seguenti), alla libertà di stabilimento (articoli 43 - ex 52 - e seguenti), alla libera prestazione di servizi (articoli 49 - ex 59 - e seguenti) nonché le eccezioni a tali norme previste agli articoli 30, 45 e 46 (ex articoli 36, 55 e 56); - le disposizioni dell'articolo 86 (ex 90) del Trattato".

La detta circolare ha a sua volta puntualizzato che, “a prescindere dall'applicabilità di specifici regimi, tutte le concessioni ricadono nel campo di applicazione delle disposizioni degli articoli da 28 a 30 (ex articoli da 30 a 36), da 43 a 55 (ex articoli da 52 a 66) del Trattato o dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte. Si tratta in particolare dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e proporzionalità così come risultano dalla costante tradizione giurisprudenziale della Corte europea che si è posta all'avanguardia nella loro elaborazione". Segnatamente "il principio di trasparenza, strettamente legato a quello di non discriminazione poiché garantisce condizioni di concorrenza non falsate ed esige che le amministrazioni concedenti rendano pubblica, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere ad una concessione. Secondo le indicazioni della Commissione europea (si veda il punto 3.1.2 della Comunicazione interpretativa) tali forme di pubblicità dovranno contenere le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura quali l'indicazione dei criteri di selezione ed attribuzione, l'oggetto della concessione e delle prestazioni attese dal concessionario. Spetterà poi in particolare ai giudici nazionali valutare se tali obblighi siano stati osservati attraverso l'adozione di appropriate regole o prassi amministrative”. Inoltre, “la sottoposizione delle concessioni di servizi al principio di non discriminazione, in particolare in base alla nazionalità, è stato recentemente confermato anche dalla giurisprudenza comunitaria, che ha precisato come l'obbligo di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, cit., considerato n. 62)".

La circostanza che le direttive comunitarie in materia di appalti sono attuative dell'art. 81 del Trattato porta in sostanza a ritenere che le norme delle stesse siano puramente applicative, con riferimento a determinati appalti, di principi generali

che, essendo sanciti in modo universale dal Trattato, sono ovviamente valevoli anche per contratti e fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate.

Di qui l'immediata operatività dei principi, sopra esposti con riferimento alla concessione di servizi, anche agli appalti sottosoglia (si veda la circolare del dipartimento per le politiche comunitarie in data 30 giugno 2002, ove si richiama l'ordinanza 3 dicembre 2001, C-59/00 e la sentenza 7 dicembre 2000, C-324, Teleaustria c. Post & Telekom Austria, rese dalla Corte di giustizia) e ai contratti diversi dagli appalti tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti, nonché, infine, alle stesse concessioni di beni pubblici di rilevanza economica.

La Corte di giustizia, in particolare, ha statuito che, "sebbene le direttive comunitarie che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici si applichino soltanto ai contratti il cui valore supera un determinato limite previsto espressamente in ciascuna delle dette direttive, il solo fatto che il legislatore comunitario abbia considerato che le procedure particolari e rigorose previste in tali direttive non sono adeguate allorché si tratta di appalti pubblici di scarso valore, non significa che questi ultimi siano esclusi dall'ambito di applicazione del diritto comunitario" (si veda, in tal senso, l'ordinanza 3 dicembre 2001, C-59/00, punto 19). Già in precedenza il giudice comunitario aveva sottolineato la necessità del rispetto del principio di trasparenza anche per gli appalti non rientranti espressamente nella sfera di applicazione di una direttiva, ricordando che, "nonostante il fatto che siffatti contratti, allo stadio attuale del diritto comunitario, siano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 93/38, gli enti aggiudicatori che li stipulano sono ciò nondimeno tenuti a rispettare i principi fondamentali del Trattato in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità in particolare" (sentenza 7 dicembre 2000, C-324/98, Teleaustria c. Post & Telekom Austria, punto 60).

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 934) ha già richiamato e condiviso gli orientamenti della Corte di giustizia, puntualizzando che norme comunitarie vincolanti ben possono imporsi oltre il ristretto ambito applicativo delle direttive sugli appalti. Si è richiamata la posizione della Commissione U.E., secondo la quale, anche nei casi in cui non trova applicazione la direttiva sugli appalti di servizi (in particolare, nell’ipotesi delle concessioni di pubblici servizi), la scelta del contraente incontra i limiti indicati dalle norme del Trattato in materia di libera prestazione di servizi e dai principi generali del diritto comunitario; tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza. E si è affermato che si impone così una scelta ispirata a criteri obiettivi e trasparenti, tali da assicurare in ogni caso la concorrenza tra i soggetti interessati (per l'affermazione dei medesimi principi e per la rilevanza generale degli obblighi di trasparenza nella scelta dei contraenti, specie quando si tratta di servizi pubblici, C. giust. CE, 7 dicembre 2000, C-324/98).

Siffatte affermazioni, anche se rese con riferimento alla concessione di servizi pubblici che è figura diversa dall'appalto di servizi, hanno una portata generale e possono adattarsi a ogni fattispecie estranea all'immediato ambito applicativo delle direttive sugli appalti (Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 934).

Il principio di concorrenza è uno dei principi cardini del Trattato, soprattutto in relazione al mondo delle commesse pubbliche. Esso garantisce la completa parità di accesso di tutte le imprese europee al monte dei contratti pubblici. La conseguenza rilevante è che le imprese europee (e anche quelle dello stesso Paese del cui ordinamento giuridico si giudica) devono essere poste sullo stesso piano, concedendo loro le medesime opportunità; sia sotto il profilo dell'accesso ai contratti pubblici (e quindi attraverso il sistema ordinario dell'evidenza pubblica), sia impedendo che particolari situazioni economiche pongano alcune di esse in una condizione di privilegio o comunque di favore economico.

Da ciò consegue che il sistema dell'affidamento diretto, in primo luogo, costituisce eccezione di stretta interpretazione al sistema ordinario delle gare; e, in secondo luogo, deve rispondere a ben precisi presupposti (insussistenti nella controversia per cui è causa), in assenza dei quali l'affidamento è idoneo a turbare la par condicio e quindi a violare il Trattato (e le direttive).

Recentemente siffatti principi sono stati ribaditi dalla Corte costituzionale, con la sentenza 22 novembre 2007, n. 401.

Nell'ambito dei contratti pubblici, ad avviso della Consulta, viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza, che si concretizza, in primo luogo, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore; in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Le procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente devono essere idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. La Corte ha quindi evidenziato che la nozione comunitaria di concorrenza, che si riflette su quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), della cost., è definita come concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati.

Sul piano interno, l'osservanza di siffatti principi costituisce anche attuazione delle stesse regole costituzionali di buon andamento e imparzialità, le quali, ai sensi dell'art. 97 della cost., devono guidare tutta l'azione dell'amministrazione. Anzi, è proprio l'esigenza di uniformare la normativa interna a quella comunitaria - sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente

- nel perseguimento della tutela della concorrenza, ad avere determinato il definitivo superamento della concezione che vedeva la procedimentalizzazione dell'attività di scelta del contraente dettata nell'esclusivo interesse dell'amministrazione. Pervenendosi all'obiettivo primario costituito dalla tutela degli interessi degli operatori, ad accedere al mercato e a concorrere per il mercato. Il che realizza pur sempre medesime finalità.

14. Con riguardo allo specifico dettato normativo, invocato dall'appellante, costituito dall'art. 9-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992 - secondo cui "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, autorizzano programmi di sperimentazione aventi a oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato" - esso consente solo la costituzione di società miste; possibilità che, altrimenti, sarebbe vietata (ai sensi del comma 4 del citato art. 9-bis, "Al di fuori dei programmi di sperimentazione di cui al presente articolo, è fatto divieto alle aziende del Servizio sanitario nazionale di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute"). Ma non permette certo l'affidamento diretto del servizio alla società stessa. Diversamente opinando si tratterebbe di norma da disapplicare siccome contraria ai principi del Trattato.

Non risulta risolutivo, in favore dell'appellante, nemmeno l'intervento dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006 (così detto decreto Bersani), secondo cui le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali:

- devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (viene fissata, quindi, la regola dell'esclusività, in luogo di quella della prevalenza);

- non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti;

- sono a oggetto sociale esclusivo.

E' sufficiente rilevare che l'oggetto sociale esclusivo non va inteso come divieto delle società così dette multiutilities, ma rafforza la regola dell'esclusività evitando che dopo l'affidamento la società possa andare a fare altro (Cons. Stato, sez. III, 25 settembre 2007, n. 322 e sez. II, 18 aprile 2007, n. 456). E comunque,

diversamente da quanto prospettato dall'appellante, data la differenza del fenomeno "società mista" rispetto a quello dell'in house providing, il disposto del comma 2 del citato art. 13 - secondo cui le società miste "sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1" - non ha dato luogo a quel "controllo analogo" che legittima l'affidamento diretto.

15. Alla luce di quanto statuito dall'adunanza plenaria, che ha evidenziato l'irrilevanza delle norme invocate anche perché non consentono l'affidamento diretto del servizio, vengono meno alla radice le condizioni per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'U.E. con riguardo agli artt. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, e 9-bis del d.lgs. n. 502/1992, così come richiesto dall'appellante.

16. Il ricorso in appello, pertanto, deve essere respinto. Le spese del giudizio, sussistendo giusti motivi, possono essere compensate. Non vi è luogo a provvedere sulle spese nei confronti dei soggetti appellati non costituiti.

Per questi motivi

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (adunanza plenaria) respinge il ricorso in appello.

Compensa tra le parti le spese del giudizio. Nulla spese nei confronti dei soggetti appellati non costituiti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma il 10 dicembre 2007 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (adunanza plenaria), in camera di consiglio, con l'intervento dei signori:

Paolo Salvatore presidente del Consiglio di Stato

Raffaele Iannotta presidente di sezione

Giovanni Ruoppolo presidente di sezione

Raffaele Carboni consigliere

Costantino Salvatore consigliere

Luigi Maruotti consigliere

Carmine Volpe consigliere, estensore

Pier Luigi Lodi consigliere

Giuseppe Romeo consigliere

Paolo Buonvino consigliere

Cesare Lamberti consigliere

Aldo Fera consigliere

Antonino Anastasi consigliere

IL PRESIDENTE

Paolo Salvatore

L'ESTENSORE IL SEGRETARIO

Carmine Volpe M. Rita Oliva

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 03/03/2008

[Fonte: sito Internet www.altalex.com]

Fonte: www.giustizia-amministrativa.it

Carmine Volpe
Consigliere di Stato

IN HOUSE PROVIDING, CORTE DI GIUSTIZIA, CONSIGLIO DI STATO E LEGISLATORE NAZIONALE. UN CASO DI CONVERGENZE PARALLELE?*

CORTE DI GIUSTIZIA CE, sez. II - 17 luglio 2008 causa C-371/05 - Pres. Timmermans - Rel. Makarczyk - Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana

L'indizione di una gara pubblica, conformemente alle direttive relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, non è obbligatoria, anche quando l'affidatario è un ente giuridicamente distinto dall'amministrazione aggiudicatrice, qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione pubblica, che è un'amministrazione aggiudicatrice, esercita sull'ente giuridicamente distinto di cui trattasi un controllo analogo a quello che ha sui propri servizi; b) siffatto ente svolge la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che lo detengono.

L'eventuale obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di procedere a una gara di appalto deve essere valutato, in via di principio, alla luce delle condizioni esistenti alla data dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi.

---

* Lo scritto è pubblicato sul n. 12/2008, pagina 1401, della rivista "Urbanistica e appalti".

IL COMMENTO

La Corte di giustizia della Comunità europea, con la sentenza in commento, ribadisce principi consolidati in tema di in house providing e, nello stesso tempo, aggiunge alcune precisazioni. L'occasione è propizia per fare il punto della situazione, anche perché la sentenza interviene dopo la decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 3 marzo 2008, n. 1, che ha affermato importanti principi in tema di contratti pubblici e di tutela della concorrenza, e poco prima l'entrata in vigore della nuova normativa sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all'art. 23-*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

La Corte di giustizia della Comunità europea (d'ora in poi Corte di giustizia) ribadisce la propria giurisprudenza in tema di in house providing; termine con il quale si indica quella particolare situazione che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di concludere un contratto con un operatore economico individuato senza il previo espletamento di una procedura di evidenza pubblica, ossia di una gara. Si verte nell'ambito dei contratti pubblici, che comprendono sia gli appalti (inclusi quelli di servizi) sia i servizi pubblici[38[1]].

[38[1]] Secondo la Corte di giustizia la differenza essenziale tra appalto e concessione di servizi sta nella circostanza che nel primo vi è un prezzo pagato dall'amministrazione, mentre nella seconda vi è il diritto del concessionario di gestire il servizio assumendosene il rischio (da ultimo C. giust. CE, sez. II, 18 luglio 2007, C-382/05, in questa *Rivista*, 2008, 579). La concessione di servizi è definita dall'art. 3, comma 12, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ("Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"), secondo cui "è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all'articolo 30".

La giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di in house providing è stata richiamata, oltre che avallata, dal Consiglio di Stato con la decisione dell'adunanza plenaria n. 1/2008[39[2]]. La sentenza in commento parte da siffatta giurisprudenza, la ribadisce e, con riguardo al caso di specie, la precisa ulteriormente.

Sul tema non può non considerarsi la nuova normativa sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008[40[3]]. La norma, con riguardo

---

Sull'in house providing, e tra i più recenti, si veda in questa *Rivista*: M. Comba, *L'affidamento ad organismo in house in caso di pluralità di soci: i vantaggi dell'ipotesi consortile per il controllo analogo*, 2008, 549; S. Colombari, *Il modello in house providing tra mito (interno) e realtà (comunitaria)*, 2008, 211; R. Caranta, *Dodo, Rondine o Fenice: quale futuro per l'in house?*, 2007, 1479; L. Cameriero, *Gli affidamenti in house, il valzer normativo e giurisprudenziale nella mauvaise époque*, 2007, 587; R. Goso, *L'affidamento in house dei servizi culturali*, 2007, 95; M. Urso, *Il requisito del controllo analogo negli affidamenti in house*, 2006, 1417; P. Lotti, *Corte di Giustizia e involuzione dell'in house providing*, 2006, 1047; R. Goso, *Modelli di gestione dei servizi pubblici locali: affidamento mediante gara pubblica e in house providing*, 2006, 586; M. Didonna, *Il caso, chiuso, degli affidamenti in house*, 2006, 377; M. Giovannelli, *Divieto di affidamento di servizi pubblici senza gara a società mista e ulteriore restrizione dell'in house providing*, 2006, 157; P. Lotti, *Concessioni di pubblici servizi, principi dell'in house providing e situazioni interne*, 2006, 31 e *Affidamento in house nei servizi pubblici locali e pregiudizio per la concorrenza: la parola alla Corte di Giustizia*, 2005, 223; M. Galesi, *In house providing: verso una concreta definizione del <<controllo analogo>>?*, 2004, 930; M. Riccio, *La dubbia sanabilità degli affidamenti <<in house providing>>*, 2004, 689.

In tema di servizi pubblici, e tra i più recenti, si veda in questa *Rivista*: R. Goso, *L'affidamento diretto di servizi pubblici locali in favore dei soggetti proprietari delle reti*, 2008, 609; E. Raganella, *I servizi pubblici dopo la pronuncia della Corte costituzionale 204/2004*, 2005, 766; C. Volpe, *Servizi pubblici, concessione, risoluzione e giurisdizione: certezze e incertezze del sistema*, 2005, 563; V. de Gioia, *I servizi pubblici locali nel quadro delle competenze legislative dell'art. 117 della Costituzione*, 2004, 1392; P. Lotti, *Giurisdizione amministrativa e servizi pubblici nella sentenza 204/2004*, 2004, 1275; A. Meale, *Limiti degli statuti comunali in materia di servizi pubblici locali*, 2004, 1213.

Sul servizio pubblico di distribuzione del gas si veda, da ultimo, G. Caia, *Concorrenza e qualità nel servizio pubblico di distribuzione del gas: le gare per l'affidamento in ambiti territoriali minimi*, in *www.giustamm.it*, n. 7-2008.

Di interesse anche AA.VV., *I servizi pubblici locali*, a cura di S. Mangiameli, Torino, 2008.

[39[2]] In questa *Rivista*, 2008, 1008. Si veda anche il commento alla decisione di M. L. Maddalena, *In house providing, affidamento diretto e società miste*, in *Corriere merito*, 2008, 636.

[40[3]] Il citato art. 23-*bis* è stato inserito dalla l. di conversione n. 133/2008; così che, ai sensi dell'art. 15, comma 5, della l. 23 agosto 1988, n. 400, esso ha efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (avvenuta sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008). Di seguito si riporta il testo della norma:

"1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà,

proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

2. ll conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione.

5. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.

6. E' consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa. In questo caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

7. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

8. Salvo quanto previsto dal comma 10, lettera e), le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante. Sono escluse dalla cessazione le concessioni affidate ai sensi del comma 3.

9. I soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante le procedure competitive di cui al comma 2, nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. ll divieto di cui al periodo precedente non si applica alle società quotate in mercati regolamentati. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già a loro affidato. In ogni caso, entro la data del 31 dicembre 2010, per l'affidamento dei servizi si procede mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica.

10. ll Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di:

a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;

b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;

alle modalità di affidamento, non richiama in alcun modo l'in house, a differenza invece di quanto disposto dall'art. 113, commi 4, lett. a), e 5, lett. c), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni[41[4]]; prevede, invece, che "il

c) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;

d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;

e) disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;

f) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

g) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;

h) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;

i) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

l) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;

m) individuare espressamente le norme abrogate ai sensi del presente articolo.

11. L'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo.

12. Restano salve le procedure di affidamento già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

[41[4]] Ai sensi dell'art. 113, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 267/2000, e successive modificazioni, dal titolo "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", "4. Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono:

a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica, ai sensi del comma 7.

5. L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio:

a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la

conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica" (comma 2) e prescrive l'abrogazione del citato art. 113 nelle parti incompatibili con le nuove disposizioni (comma 11)[42[5]].

Così che viene il dubbio che l'in house abbia cessato di esistere. Allo stesso modo della possibilità dell'affidamento diretto a società a capitale misto pubblico privato, non più menzionate nel citato art. 23-*bis*, mentre alle stesse l'art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 267/2000 consentiva l'erogazione del servizio a condizione che il socio privato fosse scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica[43[6]].

La domanda che ne consegue viene spontanea: la Corte di giustizia, il Consiglio di Stato e il legislatore nazionale si trovano in sintonia?

società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

[42[5]] Sulla nuova normativa: R. De Nictolis, *La riforma dei servizi pubblici locali*, in questa *Rivista*, 2008, 1109; A. Purcaro, *Servizi pubblici locali: gli affidamenti in house providing dopo la conversione del decreto legge 112/2008. Brevi note all'art. 23 bis*, in *www.lexitalia.it*, n. 9/2008; F. Lilli, *La nuova disciplina di riforma dei servizi pubblici locali*, in *www.giustamm.it*, n. 9-2008; G. Guzzo, *Le società costituite e partecipate dagli enti locali tra incertezze giurisprudenziali e codificazione legislativa*, in *www.lexitalia.it*, n. 9/2008; G. Iacovone, *Il servizio di trasporto pubblico locale tra gestione diretta e modelli concorrenziali*, in *www.giustamm.it*, n. 9-2008; G. Guzzo, *Servizi pubblici locali e tutela della concorrenza (note a margine della bozza del DL relativo alla manovra finanziaria)*, in *www.lexitalia.it*, n. 6/2008.

[43[6]] Sulle società miste, e tra i più recenti, si veda in questa *Rivista*: R. Rotigliano, *Le società miste secondo la Plenaria e l'Unione Europea*, 2008, 1008; P. Patrito, *La Corte di giustizia apre ai soggetti diversi dalle società di capitali*, 2008, 721; S. Musolino, *L'art. 13 del decreto-Bersani: quale futuro per il modello della società mista?*, 2007, 1515; M. Giovannelli, *Verso il tramonto degli affidamenti diretti*, 2007, 984; C. Volpe, *Società miste tra poteri pubblici e strumenti privati. L'ibrido continua*, 2006, 1343; J. Bercelli, *Sulle società miste e le società in house degli enti locali*, 2005, 637. Di interesse anche D. De Blasi, *Servizi pubblici: principi di concorrenza e modelli organizzativi della P.A.*, in *Corriere merito*, 2008, 889.

In tema di società pubbliche, e tra i più recenti, si veda in questa *Rivista*: I. Pagani, *Società pubbliche e mercato: quale equilibrio, alla luce dell'art. 13 del decreto Bersani?*, 2008, 1172; S. Fantini, *Le disposizioni della finanziaria 2008 in tema di società pubbliche*, 2008, 412.

Quello che si è verificato è un caso di convergenze parallele[44[7]]. Nel prosieguo si cercherà di trovare qualche certezza o, almeno, di dissipare qualche incertezza.

L'in house providing

Il fenomeno dell'in house providing è riportato con precisione dal Consiglio di Stato nella decisione dell'adunanza plenaria n. 1/2008[45[8]].

L'espressione in house providing compare per la prima volta nel libro bianco del 1998, nel quale la Commissione europea, con riferimento al settore degli appalti pubblici, specifica il concetto degli appalti in house come "quelli aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra una Amministrazione ed una società interamente controllata".

La situazione di in house legittima l'affidamento diretto, senza previa gara, del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta, qualora l'ente eserciti sul secondo un controllo analogo a quello dallo stesso esercitato sui propri servizi e la seconda realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano (C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal[46[9]]). L'affidamento diretto di un servizio pubblico si consente tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare

---

[44[7]] "Convergenze parallele" è un'espressione tipica della lingua italiana, e in particolare del lessico politico o politichese. Dal punto di vista retorico, l'espressione è un ossimoro, in quanto nasce dall'accostamento di due parole in forte antitesi. Le convergenze parallele sono un ovvio paradosso: due rette parallele non possono convergere. L'espressione è spesso usata per indicare che a due partiti o movimenti può capitare di convergere, pur mantenendo una sostanziale coerenza con le rispettive linee politiche. Storicamente, l'espressione è attribuita ad Aldo Moro, che negli anni settanta l'avrebbe utilizzata per descrivere il processo di avvicinamento tra DC e PCI, noto anche come compromesso storico.

[45[8]] Citata alla nota 2.

[46[9]] In questa *Rivista*, 2000, 227. La sentenza è considerata come quella capostipite sull'in house.

come una "derivazione", o una *longa manus*, dell'ente stesso. Da qui, l'espressione in house che richiama, appunto, una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni.

Si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mentre, la disciplina comunitaria dei pubblici appalti va applicata se l'ente affidatario sia distinto dall'amministrazione aggiudicatrice sul piano formale e sia autonomo sul piano sostanziale.

Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza (tutti costituenti canoni fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità europea), siffatto istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale.

È stato affermato che, in astratto, l'affidamento diretto del servizio viola il principio di concorrenza sotto un duplice profilo:

a) da una parte, sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le impresse ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso;

b) dall'altra, si costituisce a favore dell'impresa affidataria una posizione di ingiusto privilegio, garantendole l'acquisizione di contratti.

Il tutto si traduce nella creazione di posizioni di vantaggio economico che l'impresa in house può sfruttare anche nel mercato, nel quale si presenta come "particolarmente" competitiva, con conseguente alterazione della *par condicio*[47[10]]. Le misure contenitive adottate già in ambito comunitario per eliminare o ridurre i suddetti inconvenienti sono costituite dalle stringenti condizioni poste per rendere legittimo l'affidamento in house, rappresentate da:

[47[10]] Per l'analisi delle distorsioni economiche derivanti dall'affidamento diretto, e anche per la giurisprudenza comunitaria in materia, si veda Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719, in *Guida al diritto*, 2007, 39, 82.

1) il così detto "controllo analogo a quello svolto sui propri servizi", necessariamente esercitato dall'ente pubblico nei confronti dell'impresa affidataria;

2) il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa in house e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare.

La giurisprudenza comunitaria, in particolare, ha utilizzato l'espressione in house providing per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione: la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato (a partire da C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal[48[11]]). In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.

I requisiti dell'in house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno interpretati restrittivamente (C. giust. CE, 6 aprile 2006, C-410/04[49[12]] e Cons. Stato, sez. II, 18 aprile 2007, n. 456[50[13]]).

La sussistenza del controllo analogo viene esclusa in presenza di una compagine societaria composta anche da capitale privato, essendo necessaria la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui

---

[48[11]] In questa *Rivista*, 2000, 227.

[49[12]] In *Guida al diritto*, 2006, 17, 116.

[50[13]] In *Foro it.*, 2007, 12, 611.

propri servizi [C. giust. CE: sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociaciòn Nacional de Empresas Forestales c. Transformaciòn Agraria SA (TRASGA)[51[14]]; 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Coname[52[15]]; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle[53[16]]]. Occorre, quindi, che l'ente possegga l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440[54[17]]; in precedenza Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345[55[18]] aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%).

Tuttavia, la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria ma non sufficiente (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04[56[19]]; Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2007, n. 2932[57[20]] e 3 aprile 2007, n. 1514[58[21]]), servendo maggiori strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare:

a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati (Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072[59[22]]);

b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri

---

51[14] In questa *Rivista*, 2007, 1479.

52[15] In *Riv. corte conti*, 2005, 4, 202.

53[16] In *Foro amm. CDS*, 2004, 3023.

54[17] In *Foro amm. CDS*, 2006, 7-8, 2187.

55[18] In *Foro amm. CDS*, 2005, 12, 3667.

56[19] In questa *Rivista*, 2006, 1047.

57[20] In *Foro it.*, 2007, 12, 611.

58[21] In *Guida al diritto*, 2007, 17, 114.

59[22] In questa *Rivista*, 2006, 1417.

maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514[60[23]]);

c) l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero (C. giust. CE: 10 novembre 2005, C-29/04, Mödling o Commissione c. Austria[61[24]]; 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen[62[25]]);

d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5[63[26]]).

In sostanza si ritiene che il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'in house, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio[64[27]]). Ne consegue che l'in house esclude la terzietà, poiché l'affidamento avviene a favore di un soggetto il quale, pur dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in condizioni di soggezione nei confronti dell'ente affidante che è in grado di determinarne le scelte, e l'impresa è anche sotto l'influenza dominante dell'ente.

Da ultimo (Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719[65[28]]), sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto

---

[60[23]] In *Guida al diritto*, 2007, 17, 114.

[61[24]] In questa *Rivista*, 2006, 157.

[62[25]] In questa *Rivista*, 2006, 31.

[63[26]] In *Giust. civ.*, 2007, 7-8, 1796.

[64[27]] In *Foro amm. CDS*, 2006, 5, 1335.

[65[28]] In *Guida al diritto*, 2007, 39, 82.

pubblico, si è ritenuto essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente:

a) il controllo del bilancio;

b) il controllo sulla qualità della amministrazione;

c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;

d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

L'in house, così come costruito dalla giurisprudenza comunitaria, viene a rappresentare, più che un modello di organizzazione dell'amministrazione, un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono la previa gara. E va comunque esclusa, in via generale, la riconducibilità del modello organizzativo della società mista a quello dell'in house providing.

Recentemente, “l’esigenza di un uso corretto e circoscritto dell’istituto dell’affidamento in house” è stata segnalata anche dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato[66[29]].

Le società miste

Anche per le società miste è di supporto quanto affermato dal Consiglio di Stato nella decisione dell’adunanza plenaria n. 1/2008[67[30]].

Il fenomeno delle società miste (ossia quelle non interamente possedute dall'ente pubblico, ma a capitale misto pubblico/privato) rientra nel concetto di partenariato pubblico privato (PPP), la cui codificazione risale al "libro verde" della Commissione CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni. Nel "libro verde", presentato il 30 aprile 2004, la Commissione ha affermato che il termine PPP si riferisce in generale a "forme di cooperazione

---

[66[29]] Si veda la nota del presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato 4 agosto 2008, n. 39239.

[67[30]] Citata alla nota 2.

tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

La Commissione, nel citato "libro verde", ha ritenuto di potere individuare due tipi di partenariato pubblico-privato; e precisamente il tipo "puramente contrattuale" e quello "istituzionalizzato".

La *ratio* dell'istituto va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi ineludibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del know-how pubblico oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari, che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Sia la Commissione che il Parlamento europeo concordano nel ritenere che le forme di PPP non costituiscono "l'anticamera" di un processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione e soggetti privati possono generare effetti positivi per la collettività, atteggiandosi a strumento alternativo alla stessa privatizzazione. Per questo motivo l'assemblea di Strasburgo ha qualificato, senza mezzi termini, il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche, riconoscendo alle amministrazioni la più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali.

Il PPP di tipo "puramente contrattuale" è quello "basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazioni, nei

quali uno o più compiti più o meno ampi - tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio - vengono affidati al partner privato".

I modelli di partenariato di tipo puramente contrattuale più conosciuti sono l'appalto e la concessione.

I partenariati pubblico privato di tipo istituzionalizzato sono, secondo la Commissione europea (si veda il citato "libro verde"), quelli che implicano una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno a un'entità distinta; che implicano, cioè, la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, la quale ha la "missione" di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

Il modello di partenariato di tipo istituzionalizzato più conosciuto è quello della società mista.

La Commissione europea tende ad assimilare il partenariato pubblico-privato di tipo "istituzionalizzato" a quello di tipo "puramente contrattuale" e, perciò, a considerare applicabile anche al primo tipo di partenariato il "diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni". Ciò ha delle ovvie ricadute sulle modalità di scelta del partner privato, essendo chiaro che anche in tal caso, pur in assenza di norme specifiche, devono applicarsi, come avviene per l'affidamento a terzi di servizi mediante concessioni, le norme del Trattato sulla libera prestazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento, nonché i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e reciproco riconoscimento.

La necessità di ricorrere a procedure selettive per la scelta del partner privato con il quale costituire società miste costituisce una regola ormai acquisita nell'ordinamento interno. E comunque l'unico limite posto dal Parlamento europeo consiste nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità; principi, tutti, che trovano cittadinanza all'interno del Trattato dell'Unione europea (U.E.). Anche perché lo stesso "libro verde"

precisa che la partnership pubblico-privato va senz'altro favorita ma non può rappresentare un modo per eludere la disciplina della concorrenza.

Al riguardo il d.lgs. n. 163/2006 si limita, all'art. 1, comma 2, a prescrivere che, "nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica". La norma ha così inteso solo codificare il principio secondo cui, in questi casi, la scelta del socio deve comunque avvenire "con procedure di evidenza pubblica".

Dall'ottica comunitaria non esiste una preferenza per l'in house o per l'outsourcing. La Commissione europea, nella comunicazione al Consiglio sui PPP del 15 novembre 2005, ha affermato che "Il diritto comunitario è neutrale per quanto riguarda la scelta delle autorità pubbliche di svolgere esse stesse un'attività economica o di affidarla a terzi. Tuttavia, se le autorità pubbliche decidono di coinvolgere terzi nell'esercizio di un'attività, il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni potrebbe entrare in gioco".

La Commissione europea, in data 5 febbraio 2008, nella comunicazione interpretativa "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)"[68[31]], ha ritenuto che "una doppia procedura (la prima per la selezione del partner privato del PPPI, e la seconda per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto) sia difficilmente praticabile. E ha aggiunto che "per costituire un PPPI in modo conforme ai principi del diritto comunitario evitando nel contempo i problemi connessi ad una duplice procedura si può procedere nel modo seguente: il partner privato è selezionato nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale, che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il

[68[31]] Pubblicata nella G.U.C.E. 12 aprile 2008, C 91/4.

suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto" e che "la selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione del PPPI e dall'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto" [69[32]].

Il che vuol dire che si può procedere contestualmente all'affidamento diretto dell'appalto se il socio privato è stato scelto attraverso procedure a evidenza pubblica. Ma l'appalto deve specificamente rientrare nell'oggetto sociale della società mista per la quale l'identificazione del soggetto privato avviene attraverso una selezione competitiva, pubblica e secondo criteri non discriminatori e trasparenti.

Va però precisato che la detta Commissione ha indicato, nella propria comunicazione in data 5 febbraio 2008, che quest'ultima "non introduce alcuna nuova normativa, ma riflette l'interpretazione data dalla Commissione al Trattato CE, alle direttive in materia di appalti pubblici e alla giurisprudenza della Corte di giustizia" e che, "in ogni caso, l'interpretazione del diritto comunitario spetta in ultima istanza" alla Corte di giustizia.

La sentenza della Corte di giustizia, sez. II, 17 luglio 2008 (causa C-371/05)

La sentenza della Corte di giustizia, sez. II, 17 luglio 2008 (causa C-371/05) consegue a un ricorso per inadempimento proposto, ai sensi dell'art. 226 del Trattato CEE, dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto, da parte del Comune di Mantova, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, n. 92/50/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi[70[33]]. La Corte di giustizia ha

---

[69[32]] La circostanza è riportata anche nella segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla nota del presidente 4 agosto 2008, n. 39239.

[70[33]] La direttiva è stata recepita dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, abrogato dall'art. 256 del d.lgs. n. 163/2006, con la decorrenza indicata nell'art. 257 dello stesso decreto.

dato ragione alla Repubblica italiana, la quale, ricorrendo i presupposti del rapporto in house, sosteneva la legittimità di un affidamento diretto senza gara.

La Commissione, in particolare, aveva chiesto alla Corte di giustizia di constatare che, avendo il Comune affidato in via diretta e senza pubblicazione di un apposito bando di gara nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee la gestione, la manutenzione e lo sviluppo di propri servizi informatici all'ASI s.p.a., la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza degli artt. 11 e 15, n. 2, della detta direttiva. Tra l'altro, la Commissione deduceva l'inconfigurabilità, tra il Comune di Mantova e l'ASI s.p.a., di un rapporto in house, in quanto il Comune era solo azionista di maggioranza e poi era anche uscito dal capitale della società "senza che ciò abbia messo fine alla convenzione" stipulata.

Al riguardo la Repubblica italiana precisava che il Comune di Mantova, il 23 dicembre 2004, era definitivamente uscito dal capitale sociale dell'ASI s.p.a. e che quest'ultima, al 31 dicembre 2006, aveva cessato di svolgere le attività oggetto della convenzione stipulata.

La Corte di giustizia rileva, innanzitutto, che è pacifico tra le parti che il contratto in contestazione rientra nell'applicazione della direttiva del Consiglio n. 92/50/CEE. Ribadisce poi la propria giurisprudenza, secondo cui l'indizione di una gara pubblica, conformemente alle direttive relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, non è obbligatoria, anche quando l'affidatario è un ente giuridicamente distinto dall'amministrazione aggiudicatrice, qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione pubblica, che è un'amministrazione aggiudicatrice, esercita sull'ente giuridicamente distinto di cui trattasi un controllo analogo a quello che ha sui propri servizi;

b) siffatto ente svolge la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che lo detengono.

La Corte di giustizia, passando all'esame del caso, aggiunge alcune precisazioni; sempre nel solco della propria giurisprudenza.

Con riguardo alla prima condizione (il controllo analogo), si deve tenere conto non solo di tutte le disposizioni normative, ma altresì delle circostanze pertinenti del caso di specie. Ossia deve risultare che la società aggiudicataria è soggetta a un controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di condizionarne le decisioni e si deve trattare di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni importanti di detta società.

Nella specie, il Comune di Mantova - sulla base di circostanze affermate dalla Repubblica italiana e non contraddette dalla Commissione - aveva la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti dell'ASI s.p.a., tramite la nomina dei membri degli organi direttivi di tale società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima. Siffatta facoltà viene ritenuta sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune sulla detta società, analogo a quello svolto sui propri servizi.

La Corte di giustizia ritiene sussistente la condizione del controllo analogo anche se, al momento della stipula della convenzione, al capitale dell'ASI s.p.a. partecipavano due organismi di diritto privato (la TEA s.p.a. e l'APAM s.p.a.) e nonostante che la partecipazione di soci privati fosse esplicitamente prevista sin dalla costituzione della società.

Sul primo punto la Corte di giustizia precisa che le due società in questione erano a loro volta imprese comunali[71[34]].

Sul secondo argomento esposto dalla Commissione, la Corte rileva che la possibilità per i privati di partecipare al capitale della società aggiudicataria, in considerazione in particolare della forma societaria di quest'ultima, non è sufficiente, in assenza di una loro effettiva partecipazione al momento della stipula di una convenzione come quella di cui trattasi nella presente causa, per concludere che la prima condizione, relativa al controllo dell'autorità pubblica,

[71[34]] Si tratta di informazioni fornite dalla Repubblica italiana e non contestate dalla Commissione.

non sia stata soddisfatta. Ciò in quanto, per ragioni di certezza del diritto, l'eventuale obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di procedere a una gara di appalto deve essere valutato, in via di principio, alla luce delle condizioni esistenti alla data dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui si controverte.

E' un principio già affermato dalla Corte di giustizia, nella sentenza 10 novembre 2005, C-29/04, Mödling o Commissione c. Austria[72][35], secondo cui, "Anche se è vero che per ragioni di certezza del diritto occorre in generale esaminare l'eventuale obbligo per l'autorità aggiudicatrice di procedere ad una gara d'appalto alla luce delle condizioni esistenti alla data dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui si tratta, le circostanze particolari della presente causa richiedono che siano presi in considerazione avvenimenti successivamente intervenuti". Tuttavia, le "circostanze particolari" - le quali, "qualora risulti che l'apertura del capitale dell'ente interessato a soci privati era prevista sin dall'assegnazione del suddetto appalto pubblico, possono, di certo, richiedere che sia presa in considerazione la partecipazione effettiva di detti soci intervenuta successivamente a tale assegnazione" - vengono escluse, nella fattispecie, dalla Corte di giustizia, solo perché la Commissione non è riuscita a fornire la prova della loro esistenza.

E qui sta il punto più delicato della sentenza in commento. Per un problema di prova non viene considerata ostativa la presenza di soci privati nell'organismo in house, siccome intervenuta successivamente all'affidamento diretto e non ancora esistente al momento della stipula del contratto. In questo modo vacilla quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui, se la società concessionaria è una società aperta, anche solo in parte, al capitale privato, tale circostanza impedisce di considerarla una struttura di gestione "interna" di un servizio pubblico nell'ambito dell'ente pubblico che la detiene (C. giust. CE, 6 aprile 2006, C-410/04[73][36] e 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Coname[74][37]).

---

[72][35] In questa *Rivista*, 2006, 157.

[73][36] In *Guida al diritto*, 2006, 17, 116.

E non ci si trova nemmeno in linea con quanto ritenuto dal Consiglio di Stato (sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072[75[38]]), secondo cui lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati.

Al riguardo non è senza rilevo notare come, secondo la Commissione delle Comunità europee, <<l'aggiudicazione "interna" di un appalto pubblico o di una concessione a un'impresa pubblica è esclusa se l'intenzione è di aprirne il capitale a soggetti privati nel corso dell'esecuzione dell'appalto o della concessione di cui trattasi. Al contrario, la semplice possibilità teorica della partecipazione di un soggetto privato al capitale di una società controllata da un'amministrazione aggiudicatrice non mette in discussione…la relazione "interna" tra l'amministrazione aggiudicatrice e la sua controllata>>[76[39]].

Relativamente alla seconda condizione, inerente l'attività dell'ente in questione, la Corte di giustizia premette che un'impresa svolge la parte più importante della sua attività con l'ente che la detiene se l'attività di detta impresa è destinata principalmente all'ente stesso e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale; e che, nell'ipotesi in cui diversi enti detengono un'impresa, la condizione medesima può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività, non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Così che l'attività da prendere in considerazione, nel caso di un'impresa detenuta da vari enti, è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio[77[40]]).

[74[37]] In *Riv. corte conti*, 2005, 4, 202.

[75[38]] In questa *Rivista*, 2006, 1417.

[76[39]] Comunicazione interpretativa della Commissione in data 5 febbraio 2008 "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)", pubblicata nella G.U.C.E. 12 aprile 2008, C 91/4.

[77[40]] In *Foro amm. CDS*, 2006, 5, 1335.

La Corte ritiene, quindi, che, se si considerano le attività svolte dall'ASI s.p.a. non solo a favore del Comune di Mantova ma di tutti gli enti che la detengono, siffatte attività possano essere considerate come essenzialmente dedicate ai suddetti enti. Di qui la sussistenza anche della seconda condizione richiesta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ne deduce la conclusione finale: il Comune di Mantova, prima di concludere la convenzione con l'ASI s.p.a., non era tenuto a indire una gara pubblica.

L'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008

La nuova normativa, introdotta dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008, riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica[78[41]] e si inserisce nell'ambito di una legge che reca "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"[79[42]]. Non è un caso che l'articolo si trova nel capo VI (del titolo II) denominato "Liberalizzazioni e deregolazione" ed esso non è del tutto insensibile a precedenti iniziative legislative[80[43]].

La norma ha avuto una gestazione breve ma travagliata.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 18 giugno 2008, approvava un disegno di legge, di accompagnamento a un decreto legge relativo alla manovra finanziaria 2009, nel quale era prevista una norma di delega al Governo in

---

[78[41]] E non sarebbe potuto essere altrimenti a seguito della sentenza della Corte costituzionale 27 luglio 2004, n. 272 (in *Giur. cost.*, 2004, 4), secondo cui solo la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può essere ascritta alla legislazione esclusiva dello Stato.

[79[42]] Il citato art. 23-*bis* è stato inserito in sede di conversione del d.l. n. 112/2008.

[80[43]] Il riferimento è al disegno di legge, così detto Lanzillotta, "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali", comunicato alla presidenza del Senato il 7 luglio 2006 (Atto Senato n. 772), con riguardo al quale la prima Commissione permanente aveva comunicato alla Presidenza il 31 maggio 2007 un testo parzialmente diverso (Atto Senato n. 772-A), e alla proposta di legge "Disciplina dei servizi pubblici locali", di iniziativa del deputato Linda Lanzillotta, presentato alla Camera dei deputati nell'attuale legislatura.

materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. La norma, trasfusa in un emendamento (n. 23.011) presentato dal Governo al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112/2008 (AC 1386), diveniva l'art. 23-*bis*; nel quale non si prevedeva più una delega legislativa ma, in parte, disposizioni immediatamente operative e, in parte, ulteriore disciplina rimessa a uno o più futuri regolamenti di delegificazione che devono anche individuare le norme abrogate per incompatibilità, comprese quelle di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000.

Era prescritto (comma 2) che il conferimento della gestione dei servizi pubblici dovesse avvenire in via ordinaria "mediante procedure competitive ad evidenza pubblica" e che "alla gara possono partecipare società a partecipazione mista pubblica e privata a condizione che abbiano scelto il socio privato mediante procedure competitive". Ma il comma successivo prevedeva che, in deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali specificamente indicate che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento possa avvenire "a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione *in house*".

Nella seduta congiunta delle Commissioni V (bilancio) e VI (finanze) della Camera dei deputati veniva approvato un subemendamento all'emendamento n. 23.011[81[44]], nel quale, tra l'altro, si prevedeva che, sempre in deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2 e per situazioni eccezionali specificamente indicate che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento possa avvenire a favore di:

a) "società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione *in house*;

b) società a partecipazione mista pubblica e privata, nella quale il socio privato detenga una quota non inferiore al 40% del capitale sociale, a condizione che

[81[44]] Presentato dagli onorevoli Fugatti, Bigonci, Simonetti, Polledri e Dussin Guido.

quest'ultimo sia scelto mediante procedure ad evidenza pubblica, nelle quali siano già stabilite le condizioni, le modalità e la durata della gestione del servizio e le modalità di liquidazione del socio, al momento della scadenza dell'affidamento del servizio, o società pubbliche quotate in borsa e società dalle stesse controllate".

Il disegno di legge di conversione del d.l. n. 112/2008, dopo un'ultima rivisitazione del testo, di non poco conto, veniva approvato dalla Camera il 24 luglio 2008, poi dal Senato della Repubblica in aula, con modificazioni, il 1° agosto 2008 e quindi, definitivamente, dalla Camera il 5 agosto 2008.

Di seguito si esporrà brevemente il contenuto dell'attuale testo del citato art. 23-*bis*.

Obiettivo della norma è anche quello di impedire ingiustificate posizioni di vantaggio degli operatori che possano danneggiare i concorrenti e il pluralismo dell'offerta[82[45]].

La normativa di riforma intende introdurre una disciplina omogenea in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si impone a quelle di settore non compatibili, nelle dichiarate finalità di "favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati…, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni,…assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione" (comma 1).

L'ottica del legislatore è capovolta rispetto a quella alla base dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000[83[46]]. La norma, inoltre, si riferisce ai principi del Trattato che istituisce la Comunità europea, e si autoreferenzia in tema di legislazione

---

[82[45]] Si veda la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla nota del presidente 29 luglio 2008, n. 38332.

[83[46]] Che prevede alcune eccezioni all'applicazione delle disposizioni di cui al medesimo art. 113 (commi 1, 1-*bis*, 2-*bis* e 3).

esclusiva dello Stato, richiamando l'art. 117, comma 2, lett. e) e m), della cost. e giustificando comunque l'attrazione della potestà legislativa[84[47]].

Il citato art. 23-*bis*, nel prevedere (al comma 2) che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite, si conforma a C. giust. CE, sez. IV, 18 dicembre 2007, C-357/06, Frigerio Luigi § C. s.n.c.[85[48]]; secondo cui l'art. 26, commi 1 e 2, della direttiva del Consiglio n. 92/50/CEE osta a disposizioni nazionali che impediscono a candidati od offerenti autorizzati, in base alla normativa dello Stato membro interessato, a erogare il servizio di cui trattasi, di presentare offerte nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di pubblici appalti di servizi il cui valore superi la soglia di applicazione della detta direttiva, soltanto per il fatto che siffatti candidati od offerenti non hanno la forma giuridica corrispondente a una determinata categoria di persone giuridiche, ossia quella delle società di capitali. Ciò in attuazione del principio della massima partecipazione alle gare.

Diviene, quindi, anche irrilevante che il soggetto interessato a concorrere sia o meno una società mista.

I soggetti vanno individuati mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto sia dei principi del Trattato sia dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di

---

[84[47]] In virtù dei principi di sussidiarietà e adeguatezza è consentito allo Stato, sussistendo l'esigenza di esercizio unitario, attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, ma solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. In tal modo, al criterio codificato dall'art. 117 della cost., di ripartizione per materie delle competenze legislative tra Stato e Regioni, se ne aggiunge un altro, che lo affianca e a volte lo supera; costituito dalla dimensione dell'interesse venuto concretamente in rilievo. Di fronte all'esigenza di dettare una disciplina unitaria, la competenza del legislatore statale potrà sempre espandersi (Corte cost.: 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. cost.*, 2005, 5; 13 gennaio 2004, n. 6, in *Giur. cost.*, 2004, 1; 1° ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 5).

[85[48]] In questa *Rivista*, 2008, 721. Nello stesso senso, Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1600, in *Giurisd. amm.*, 2008, I, 466.

trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità (comma 2). Si tratta dei medesimi principi che devono essere rispettati nell'affidamento dei contratti pubblici aventi a oggetto lavori, servizi e forniture esclusi (in tutto o in parte) dall'applicazione del codice dei contratti pubblici, nonché nella scelta del concessionario di servizi, al quale non si applicano le disposizioni del codice stesso (artt. 27 e 30 del d.lgs. n. 163/2006). In sostanza, per conferire la gestione dei servizi pubblici locali, vanno espletate le gare, secondo procedure non predeterminate e formalizzate e previa fissazione di criteri adeguati da rendere conoscibili, con mezzi idonei, a tutti gli interessati.

Una mancanza si rileva; quella della previsione di criteri uniformi di gara e di aggiudicazione, diversamente, invece, da quanto era stato disposto dall'art. 113, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000. Ma si tratta di cautela conseguente all'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità del secondo e del terzo periodo del citato comma 7 (Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272, citata alla nota 41).

I commi 3 e 4 del citato art. 23-*bis*, tuttavia, consentono una via di fuga rispetto alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, nel caso di "situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato". Sono situazioni specifiche che devono essere anche "peculiari", ossia particolari, e comunque riferite al territorio; le quali possono pure non impedire il ricorso al mercato bastando che il ricorso stesso, in astratto possibile, non sia né efficace né utile, con riguardo sia all'amministrazione sia agli utenti.

In casi siffatti "l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria".

L'affermazione, di per sé ovvia, fa sorgere un dubbio. Il comma 2 del citato art. 23-*bis* parla di "principi del Trattato", da rispettare in via ordinaria. Si tratta di termini equivalenti o di qualcosa di diverso?

Si è visto come, nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni, nel caso in cui un'autorità pubblica affidi la prestazione di attività economiche a terzi,

trovano applicazione il principio di parità di trattamento e le sue specifiche manifestazioni, ossia il divieto di discriminazione in base alla nazionalità e gli att. 43 e 49 del trattato CE, che riguardano, rispettivamente, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi. I principi derivanti da siffatti articoli comprendono non solo la non discriminazione e la parità di trattamento, ma anche la trasparenza, il mutuo riconoscimento e la proporzionalità.

Costituisce ormai principio della disciplina comunitaria quello della possibilità di affidare direttamente un appalto o un servizio a un organismo in house, in presenza delle condizioni affermate dalla Corte di giustizia e di cui si è detto[86[49]]. Così che può ritenersi che l'in house continui a esistere anche se non menzionato espressamente, tra le modalità di affidamento, nel testo del citato art. 23-*bis*; mentre lo era stato nell'emendamento presentato dal Governo al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112/2008. Si tratta, comunque, di un in house nuovo, disciplinato dalla normativa interna (da interpretarsi conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia), e diverso da quello precedente siccome consentito in ipotesi oltre modo limitate. Diversamente opinando, i commi 3 e 4 del citato art. 23-*bis* non avrebbero senso poiché in contrasto con il comma 2.

Altro problema è vedere se sia o meno legittima una normativa interna che restringa ulteriormente gli ambiti delineati dalla Corte di giustizia per il ricorso all'in house. Trattandosi già di un sistema eccezionale a quello ordinario dell'osservanza delle procedure di evidenza pubblica, non pare che una normativa nazionale che restringa ancora di più il ricorso a un'eccezione possa essere in contrasto con "i principi della disciplina comunitaria". In sostanza si allarga l'applicazione della regola, che è quella del ricorso all'evidenza pubblica.

[86[49]] La portata e i principi espressi dalla Corte di giustizia in tema di in house sono riferibili indistintamente sia al settore degli appalti pubblici sia a quello dei servizi pubblici (C. giust. CE, sez. I, 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen, in questa *Rivista*, 2006, 31).

Può allora ritenersi che i principi della disciplina comunitaria possano non coincidere con i principi del Trattato, comprendendo quelli desumibili dagli altri atti comunitari diversi dal Trattato, tra cui le sentenze della Corte di giustizia.

Ulteriore nodo è quello della possibilità di affidamenti diretti alle società miste, le quali, nell'*iter* normativo relativo al citato art. 23-*bis*, hanno fatto capolino solo nel subemendamento approvato dalle competenti Commissioni della Camera, per poi scomparire di nuovo. Così che va valutato se nei "principi della disciplina comunitaria" possa rientrare la tesi della Commissione europea, esposta, in data 5 febbraio 2008, nella comunicazione interpretativa "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)"[87[50]]. Il tema sarà affrontato più specificamente nel paragrafo seguente.

Il nuovo in house è ulteriormente condizionato dal comma 4 del citato art. 23-*bis*, che, nell'ipotesi di cui al comma 3, obbliga l'ente affidante a dare adeguata pubblicità alla scelta e a motivarla in base a un'analisi del mercato, nonché a trasmettere contestualmente una relazione, sugli esiti della predetta verifica, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza; parere da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della detta relazione.

Già in precedenza si era ritenuto che, quando il soggetto pubblico decide di costituire un organismo in house, la scelta vada motivata indicando le ragioni di opportunità che lo inducono a creare un apposito organismo per l'acquisto di determinati beni o servizi, anziché ricorrere al mercato con le dovute procedure di evidenza pubblica[88[51]]. La norma si allinea a recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui "l'attuazione dei principi comunitari

---

[87[50]] La comunicazione è pubblicata nella G.U.C.E. 12 aprile 2008, C 91/4.

[88[51]] M. Comba, *op. cit.*, 554.

impone…che la soluzione della sottrazione al mercato di un affidamento pubblico si atteggi a soluzione residuale alla quale ricorrere solo in caso di impossibilità di trovare soluzione alternativa efficiente”[89[52]].

Viene così previsto un meccanismo di controllo, che, come rilevato dalla medesima Autorità garante della concorrenza e del mercato, può risultare insufficiente a conseguire il risultato, poiché “rappresenta l’unico argine amministrativo a interpretazioni troppo estensive sulla derogabilità”[90[53]]. Soluzione migliore sarebbe stata l’attribuzione, in capo all’Autorità, di poteri inibitori; il che però avrebbe posto problemi di compatibilità con l’autonomia degli enti, costituzionalmente garantita. A seguito dell’attività consultiva svolta dalle Autorità - le quali dovranno quanto meno fissare dei criteri a cui attenersi - sarà individuabile una casistica che consente, o meno, il ricorso all’in house; e l’eventuale parere negativo, con riguardo alla cui emanazione il termine non è perentorio[91[54]], rappresenta senza dubbio remora all’amministrazione che intende ricorrere all’in house. Esso, inoltre, ha un suo rilievo relativamente a un eventuale contenzioso futuro e a ipotesi di responsabilità (amministrativa, contabile e civile) dei soggetti che hanno agito per l’ente e dell’ente stesso.

I commi 5 e 6 del citato art. 23-*bis* prevedono, rispettivamente, la proprietà pubblica delle reti (ma “la loro gestione può essere affidata a soggetti privati”)[92[55]] e la possibilità di affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali se tale scelta sia economicamente vantaggiosa (sono le

---

[89[52]] Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 2007, n. 2994, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[90[53]] Segnalazione di cui alla nota del presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato 24 luglio 2008, n. 37723.

[91[54]] L’osservanza del termine ha comunque una sua valenza in quanto, una volta scaduto, all’amministrazione sarà consentito procedere all’affidamento. Così che un parere tardivo perde di incisività quanto meno a livello di remora.

[92[55]] La disposizione di cui al comma 5 ha carattere di principio. Al riguardo l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, con la segnalazione di cui alla nota del presidente 24 luglio 2008, n. 37723, aveva proposto di rendere più chiaro il testo della norma “nel senso di affermare che non viene imposta la pubblica proprietà delle reti che sino ad oggi sono private, fermo restando il principio che la gestione sia aperta a privati”.

così dette attività multiutility); innovando, in quest'ultimo caso, su quanto previsto dall'art. 113, comma 8, del d.lgs. n. 267/2000. Con riguardo a siffatta possibilità, già l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva colto una falla della norma, ritenendo che "andrebbero stabiliti rigorosi criteri di considerazione e dimostrazione dell'effettivo vantaggio economico di tale scelta organizzativa" e segnalando l'opportunità di prevedere che le imprese possano "concorrere all'aggiudicazione anche di un solo distinto servizio tra quelli posti a gara"[93[56]].

Il comma 7 del citato art. 23-*bis* prevede la possibilità, da parte delle regioni e degli enti locali, di definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi. Ciò al fine di consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo, e di favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi; garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

La definizione di bacini di gara per i diversi servizi non può che andare a beneficio dell'economicità e della funzionalità dei servizi stessi, nell'interesse sia dei gestori sia degli utenti. Si tratta, comunque, di facoltà rimessa a scelte delle regioni e degli enti locali.

Il comma 8 del citato art. 23-*bis*, in combinato disposto con il comma 10, lett. e), prevede una disciplina particolare per le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica e dalle modalità di cui al comma 3, disponendone la cessazione automatica entro e non oltre il 31 dicembre 2010. Ma gli affidamenti rilasciati "con procedure diverse dall'evidenza pubblica" erano già decaduti, anche se con alcune eccezioni, al 31 dicembre 2007 con riguardo al servizio idrico integrato e un anno prima per tutti

[93[56]] Segnalazione di cui alla nota del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 24 luglio 2008, n. 37723.

gli altri settori, per effetto dell'art. 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. n. 113/2000. Così che la cessazione automatica stabilita dal comma 8 del citato art. 23-*bis* si riferisce agli affidamenti effettuati in maniera del tutto legittima e che sono divenuti illegittimi siccome non in linea con quanto previsto dai commi 2 e 3 del medesimo articolo. Da notare che soltanto per il servizio idrico integrato, a differenza degli altri servizi pubblici (comma 9, ultimo periodo), le concessioni affidate ai sensi del comma 3 sono espressamente escluse dalla cessazione al 31 dicembre 2010.

Il comma 9 del citato art. 23-*bis* - sulla falsariga di quanto in parte già previsto dall'art. 113, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 - stabilisce il divieto a carico dei soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante le procedure competitive di cui al comma 2 (nonché dei soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi) di acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, e di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare.

La norma trova un precedente nell'art. 18, comma 2, del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 ("Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59"), il quale prevede che alle gare indette per la scelta del gestore del servizio, terminato il periodo transitorio previsto dal presente decreto o dalle singole leggi regionali, non possono partecipare le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e le società dalle stesse controllate o a esse collegate, le loro controllanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. La portata potenzialmente lesiva di siffatta norma è stata segnalata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in quanto, "a fronte di un periodo transitorio che ha posposto di dieci anni, e solo dal 1°

gennaio 2008, il termine per rendere obbligatorio il ricorso all'affidamento via gara, il permanere della previsione che impedisce la partecipazione ai soggetti già affidatari appare suscettibile di rendere impraticabile l'intero meccanismo di gara"[94[57]]. L'Autorità ha proposto di prevedere un'eccezione che consenta la partecipazione alle gare degli operatori di trasporto pubblico locale tuttora beneficiari di un affidamento diretto dei servizi, "nel caso in cui i soggetti in questione siano nella fase finale (inferiore ai due anni) del proprio affidamento e rispetto al bacino di riferimento sia già stata bandita la gara per il riaffidamento del servizio o, almeno, sia stata adottata la decisione di procedere al nuovo affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica".

I divieti di cui al primo periodo del comma 9 del citato art. 23-*bis*, che non si applicano alle società quotate in mercati regolamentati[95[58]], costituiscono estensione delle preclusioni poste dall'art. 13 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248[96[59]]; l'articolo (intitolato "Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza"), al comma 1, aveva escluso dalla propria applicazione i servizi pubblici locali.

Il citato art. 13 è stato ritenuto attuativo dell'art. 41 della cost. in relazione ai principi comunitari sulla tutela della concorrenza, sul divieto di aiuti di Stato e

---

[94[57]] Nota del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 30 giugno 2008, n. 33977. Di rilievo il passo seguente: "essendo il ricorso all'affidamento diretto oggi assolutamente prevalente (meno del 20% dei servizi sono stati affidati tramite gara), le società di TPL vengono a trovarsi in una situazione di incompatibilità a partecipare alla prima stagione di gare fino a che non sia stato riaggiudicato a mezzo di gara il bacino di cui hanno l'affidamento. Le previsioni dell'art. 18, comma 2 del decreto legislativo 422/97, al di là delle originarie intenzioni, oggi finiscono per limitare drasticamente il numero degli operatori ammissibile alle procedure di gara, favorendo l'aggiudicazione al precedente affidatario, spesso l'unico partecipante alla gara. E, come già sottolineato in più occasioni dall'Autorità, la presentazione di un'unica offerta è di per sé in grado di vanificare gli esiti attesi da una gara in termini di incremento della qualità, dell'efficienza del servizio e di minimizzazione del sussidio".

[95[58]] Forse in considerazione di esigenze di tutela dei risparmiatori.

[96[59]] Le disposizioni di cui al citato art. 13 prevedono, tra l'altro, per le società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali, il divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti, e di operare per soggetti diversi dagli enti territoriali soci o affidanti. Si veda anche l'art. 3, commi 27, 28, 29 e 30, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

sul principio di sussidiarietà, nonché espressione di un precetto di ordine pubblico economico che si impone inderogabilmente a tutte le stazioni appaltanti[97[60]]. Così che i divieti di cui al comma 9 del citato art. 23-*bis* non sembrano porsi in contrasto con i principi comunitari; con particolare riferimento a quelli di concorrenza, proporzionalità, parità di trattamento, non discriminazione e libera prestazione dei servizi.

Con riguardo al divieto dell'attività *extra moenia*, esso consegue all'esigenza di non alterare la *par condicio* con gli altri operatori agenti nello stesso mercato e di non eludere il rischio di impresa. L'intento è quello di tutelare l'interesse pubblico e nello stesso tempo rafforzare e garantire il libero gioco della concorrenza, assicurando un'effettiva parità tra gli operatori economici[98[61]].

Da tutto questo consegue la criticità dell'esclusione dai divieti di cui al comma 9 del citato art. 23-*bis* delle società quotate in mercati regolamentati, che non trova giustificazione sufficiente nemmeno in esigenze di tutela dei risparmiatori.

Il comma 9 prevede poi che "i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già a loro affidato"[99[62]] e che, "in ogni caso, entro la data del 31 dicembre 2010, per l'affidamento dei servizi si procede mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica". Quest'ultima affermazione della norma appare in stridente contrasto con quanto disposto, senza alcun limite temporale per la relativa

---

[97[60]] Cons. Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4080, in *www.giustamm.it*, n. 9-2008. Per Corte cost. 1° agosto 2008, n. 326, in *www.lexitalia.it.*, n. 7-8/2008, le disposizioni di cui all'art. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, rientrano nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, poiché funzionali alla definizione dei confini tra l'attività amministrativa e l'attività d'impresa, soggetta alle regole del mercato, nonché nella competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto finalizzate ad eliminare distorsioni della concorrenza stessa.

[98[61]] Si veda il parere n. 231 espresso dal Consiglio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in data 31 luglio 2008.

[99[62]] Si è dato ascolto a quanto segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si veda la nota 57.

operatività, dai commi 3 e 4 e sembra dire che, comunque, in presenza di servizi pubblici locali affidati in via diretta, gli stessi vanno conferiti previa gara entro il 31 dicembre 2010[100[63]]. Anche qui, se la norma debba avere un senso, essa non può che riferirsi ai soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante le procedure competitive di cui al comma 2, con riguardo alla situazione esistente al momento dell'entrata in vigore della norma stessa; con esclusione, quindi, degli affidamenti avvenuti ai sensi di quanto disposto dai commi 3 e 4.

Il comma 10 del citato art. 23-*bis* rinvia a ulteriore disciplina di dettaglio da emanare - ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400 - con uno o più regolamenti di delegificazione, a cui si rimette:

a) la tendenziale omologazione alla pubblica amministrazione dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali, delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata (con l'assoggettamento, dei primi, al patto di stabilità interno e l'osservanza, da parte delle dette società, di procedure a evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale)[101[64]];

b) l'incentivazione alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata da parte dei comuni con un limitato numero di residenti;

[100[63]] Si è già visto come nel servizio idrico integrato sono escluse dalla cessazione, entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, le concessioni affidate ai sensi del comma 3 (citato art. 23-*bis*, comma 8).

[101[64]] Al riguardo vi sono ulteriori previsioni di legge, quali gli artt. 18 e 61, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008.

Ai sensi del citato art. 18, che non si applica alle società quotate su mercati regolamentati:

"1. A decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità".

Il citato art. 61, comma 7, obbliga le società non quotate a totale partecipazione pubblica, ovvero comunque controllate dai soggetti tenuti all'osservanza delle disposizioni di cui ai commi 2, 5 e 6, a conformarsi al principio di riduzione di alcune spese, nonché dei relativi corrispettivi in sede di rinnovo dei contratti di servizio.

c) la previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione dei servizi pubblici locali. Si tratta di un punto focale della nuova disciplina, in quanto il mercato funziona, in maniera efficace ed efficiente, se il soggetto pubblico svolge attività di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo, e non di gestione e/o di erogazione del servizio, spettanti agli operatori del settore;

d) l'armonizzazione della nuova disciplina e di quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali[102[65]];

e) la disciplina, per i settori diversi da quello idrico, della fase transitoria, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo. Al regolamento spetterà porre ordine in tema di cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, data anche la non chiarezza delle previsioni contenute nei precedenti commi 8 e 9;

f) l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere[103[66]];

g) la limitazione dei casi di gestione in regime di esclusiva dei servizi pubblici locali e la liberalizzazione delle altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità e accessibilità del servizio pubblico locale. Si tratta della così detta deregolazione (deregulation), laddove l'amministrazione tendenzialmente si ritrae dall'intervenire sul mercato con provvedimenti amministrativi, lasciandolo all'autoregolazione da parte degli operatori;

[102[65]] Particolare disciplina hanno, a esempio, il servizio idrico integrato (art. 150 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dal titolo "Norme in materia ambientale") e il servizio di distribuzione del gas (art. 14 del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, dal titolo "Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della L. 17 maggio 1999, n. 144").

[103[66]] Il principio di reciprocità perde nel quadro comunitario ogni ragione di essere, posto che le norme comunitarie fissano il principio della libera circolazione delle persone e dei servizi (Cons. Stato, sez. I, 15 giugno 1994, n. 626, in *Foro amm.*, 1995, 2298).

h) la previsione di idonee forme di ammortamento degli investimenti e della durata degli affidamenti (strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti);

i) la disciplina, in ogni caso di subentro, della cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

l) la previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi. Vi possono rientrare le così dette carte degli utenti, nonché la previsione di sistemi di tipo precontenzioso o conciliativo e di soggetti garanti;

m) l'individuazione espressa delle norme abrogate poiché incompatibili con la nuova normativa.

E' evidente come alcuni dei punti demandati alla disciplina regolamentare costituiscano essi stessi principi che dovranno essere osservati nell'emanazione della nuova normativa.

Il problema delle società miste

La problematica è stata illustrata con precisione dal Consiglio di Stato nella decisione dell'adunanza plenaria n. 1/2008[104[67]].

La questione della possibilità di affidare direttamente il servizio a società partecipate dall'ente pubblico, allorquando le esigenze di tutela della concorrenza siano state rispettate a monte, col previo esperimento della pubblica gara indetta per l'individuazione del partner privato, ha trovato in giurisprudenza soluzioni non univoche.

Ad atteggiamenti di totale chiusura nei confronti della possibilità di affidare direttamente a società miste la gestione dei servizi [che postulerebbero, invece, l'esperimento di una specifica gara, diversa e successiva rispetto a quella necessaria all'individuazione del socio privato di minoranza (soluzione fatta

[104[67]] Citata alla nota 2.

propria dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con la decisione 27 ottobre 2006, n. 589[105[68]]], fa da contraltare la tesi secondo cui la società mista a prevalente partecipazione pubblica può essere sempre affidataria diretta dei servizi, alla sola condizione che la scelta del contraente privato sia avvenuta mediante trasparenti procedure selettive.

Una posizione intermedia tra i due riferiti orientamenti è stata espressa dalla sezione seconda del Consiglio di Stato, con il parere n. 456/2007[106[69]], che si incentra sulla ritenuta ampia fungibilità tra lo schema funzionale della società mista e quello dell'appalto. In altri termini, secondo la sezione consultiva, la gestione del servizio può essere indifferentemente affidata con apposito contratto di appalto, o con lo strumento alternativo del contratto di società, costituendo apposita società a capitale misto. Nel caso del "socio di lavoro", "socio industriale" o "socio operativo" (come contrapposti al "socio finanziario"), si è affermato che l'attività che si ritiene "affidata" (senza gara) alla società mista sia, nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica, la quale abbia a oggetto, al tempo stesso, anche l'attribuzione dei suoi compiti operativi e la qualità di socio.

In particolare, con il citato parere n. 456/2007, si è affermato che:

a) non è condivisibile la posizione "estrema" secondo la quale, per il solo fatto che il socio privato è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l'affidamento diretto;

b) tale ipotesi suscita perplessità per il caso di società miste "aperte", nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come partner privato per una società "generalista", alla quale affidare direttamente l'erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio e con lo scopo di svolgere anche attività *extra*

[105[68]] In *Ragiufarm*, 2007, 99, 37. Il Consiglio di giustizia amministrativa, nella specie, ha disapplicato l'art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 267/2000.

[106[69]] Citato alla nota 13.

moenia, avvalendosi semmai dei vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato stabilito con il partner pubblico;

c) è ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un "affidamento diretto", ma la modalità organizzativa con la quale l'amministrazione controlla l'affidamento disposto, con gara, al "socio operativo" della società;

d) il ricorso a tale figura deve comunque avvenire a condizione che sussistano - oltre alla specifica previsione legislativa che ne fondi la possibilità, alle motivate ragioni e alla scelta del socio con gara, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006 - garanzie tali da fugare gli ulteriori dubbi e ragioni di perplessità in ordine alla restrizione della concorrenza;

e) laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere a un affidamento esterno integrale, è legittimo configurare, quantomeno, un modello organizzativo in cui ricorrano due garanzie:

1) che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest'ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo", il quale concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso; il che vuol dire effettuazione di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo;

2) che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento", evitando così che il socio divenga "socio stabile" della società mista, possibilmente prescrivendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

L'ipotesi ricostruttiva di cui al detto parere non è stata ancora vagliata dalla giurisprudenza comunitaria[107[70]]. E proprio per questo l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato[108[71]], premesso che "il ricorso allo strumento della società mista si può prestare ad abusi, avendo spesso costituito un espediente per aggirare la regola dell'affidamento dei servizi sulla base di una procedura competitiva", ha ritenuto che, malgrado il modello elaborato dalla sezione seconda con il citato parere n. 456/2007 rappresenti "una delle possibili soluzioni delle problematiche connesse alla costituzione delle società miste e all'affidamento del servizio alle stesse…, allo stato e in mancanza di indicazioni precise da parte della normativa e della giurisprudenza comunitaria, non sia elaborabile una soluzione univoca o un modello definitivo"; essendovi <<il rischio di dar luogo a interpretazioni "praeter legem", che potrebbero non trovare l'avallo della Corte di giustizia>>.

La necessità di indire una seconda gara (oltre che per la scelta del socio privato) anche per l'affidamento del servizio viene esclusa da chi sottolinea come, altrimenti, l'amministrazione si troverebbe ad assumere la duplice veste di stazione appaltante e di socio di una delle società concorrenti, in palese conflitto di interessi[109[72]].

Tuttavia, la sussistenza di impedimenti di tal genere è stata esclusa da prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui, in assenza di prove in ordine a specifiche violazioni delle regole di evidenza pubblica, è ammissibile

---

[107[70]] Ma lo sarà a breve. Il T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, con ordinanza 22 aprile 2008, n. 164 (in *www.lexitalia.it*, n. 6/2008), ha rimesso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia la decisione della seguente questione: se è conforme al diritto comunitario, in particolare agli obblighi di trasparenza e libera concorrenza di cui agli artt. 43, 49 e 86 del Trattato, un modello di società mista pubblico-privata costituita appositamente per l'espletamento di un determinato servizio pubblico di rilevanza industriale e con oggetto sociale esclusivo, che sia direttamente affidataria del servizio in questione, nella quale il socio privato, con natura "industriale" e "operativa", sia selezionato mediante una procedura di evidenza pubblica, previa verifica sia dei requisiti finanziari e tecnici che di quelli propriamente operativi e gestionali riferiti al servizio da svolgere e alle prestazioni specifiche da fornire.

[108[71]] Con la decisione n. 1/2008, citata alla nota 2.

[109[72]] Cons. Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4080, in *www.giustamm.it*, n. 9-2008.

in generale la partecipazione a una gara per il conferimento di un appalto di una società mista il cui pacchetto azionario sia di proprietà, sia pure in parte, dell'amministrazione appaltante. Ciò in quanto la compartecipazione societaria dell'amministrazione aggiudicatrice a una società concorrente, che prende parte a una gara indetta dalla stessa amministrazione, non determina alcuna automatica violazione dei principi concorrenziali e di parità di trattamento[110][73].

Tra l'altro, premesso che nel diritto comunitario un soggetto a capitale misto è libero, come qualsiasi altro operatore economico, di partecipare a pubbliche gare di appalto, l'eventuale situazione di conflitto di interesse può essere evitata con l'adozione di misure specifiche per garantire una netta separazione tra coloro i quali predispongono il bando di gara e decidono l'aggiudicazione dell'appalto in seno all'amministrazione agiudicatrice e quelli a cui è affidata la gestione della

---

[110][73] Cons. Stato, sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3499, in *www.lexitalia.it*, n. 7-8/2008. Si riporta di seguito il passo di interesse della decisione:

<<Una simile limitazione a carico delle società miste a partecipazione pubblica si porrebbe, anzi, in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario, il quale esige che le imprese pubbliche abbiano possibilità di agire in regime di parità di trattamento con le imprese private.

Ciò si desume, innanzitutto, dall'art. 295 del Trattato CE, che lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri, e dall'art. 86 del medesimo Trattato CE che, vietando il mantenimento nei confronti delle imprese pubbliche di misure contrarie alle norme del Trattato, salvo quanto strettamente necessario all'adempimento delle specifiche missioni di interesse generale di cui esse siano eventualmente incaricate, presuppone, per ogni altro aspetto, una piena parificazione tra imprese pubbliche e private.

Coerentemente con tali norme, l'art. 1, part. 7 della Direttiva 2004/17/CE qualifica "imprenditore", "fornitore" e "prestatore di servizi", accanto a qualsiasi persona fisica o giuridica ed ai raggruppamenti di tali persone, l'ente pubblico, il quale, al pari delle prime, offra sul mercato, rispettivamente, la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti e servizi.

Anche la Corte di Giustizia CE ha precisato che il principio di parità di trattamento non è violato per il solo fatto che l'amministrazione aggiudicatrice ammette a partecipare ad una procedura di aggiudicazione organismi che ricevono, da essa stessa o da altre amministrazioni aggiudicatrici, sovvenzioni, indipendentemente dalla loro natura (Corte Giust. CE, 7 dicembre 2000, in C 44/99) o che sono da essa partecipati (Corte Giust. CE, 11 gennaio 2005, C-26/03).

Tale indirizzo merita certamente di essere condiviso: le garanzie offerte dalla procedura dell'evidenza pubblica valgono, infatti, ad escludere che la partecipazione all'interno della società da parte dell'ente pubblico che bandisce la gara possa rappresentare, di per sé, un fattore distorsivo della concorrenza e, quindi, offrire alla società partecipata un illegittimo vantaggio a scapito delle altre imprese.

In definitiva, in assenza di prove in ordine a specifiche violazioni delle regole di evidenza pubblica, deve escludersi che la mera partecipazione dell'ente pubblico ad una società concorrente rappresenti un elemento tale da pregiudicare la regolarità della gara>>.

In senso conforme, Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 2004, n. 6325, in *Foro amm. CDS*, 2004, 2620 e Cons. giust. amm. sic. 24 dicembre 2002, n. 692, in *Foro amm. CDS*, 2002, 3285 (solo massima).

società mista, nonché per impedire la trasmissione di informazioni riservate dall'amministrazione aggiudicatrice alla società mista[111[74]].

L'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008, nel disciplinare il conferimento e l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali non fa alcun cenno alle società miste, prevedendo, come si è visto, in via ordinaria il previo esperimento di "procedure competitive ad evidenza pubblica" (comma 2) e, in deroga e in presenza di alcune condizioni, l'affidamento nel "rispetto dei principi della disciplina comunitaria" (comma 3).

Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le facoltà di deroga introdotte dal comma 3 del citato art. 23-*bis* "riproducono le soluzioni vigenti del così detto in house e del partenariato pubblico-privato (salve alcune opportune specificazioni relativamente a quest'ultimo)"[112[75]].

Dell'in house si è già detto. Quanto alle società miste l'arcano da risolvere è se la nuova normativa imponga la doppia gara (prima per la scelta del socio e poi per l'affidamento del servizio alla società), oppure sia ancora perseguibile il modello delineato dalla sezione seconda del Consiglio di Stato con il parere n. 456/2007[113[76]].

Si è accennato a quanto ritenuto dalla Commissione europea, in data 5 febbraio 2008, nella comunicazione interpretativa "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)"[114[77]], secondo cui si può procedere contestualmente all'affidamento diretto dell'appalto se il socio privato è stato scelto attraverso procedure a evidenza pubblica e sempre che l'appalto rientri

---

[111[74]] In tal senso si veda anche la comunicazione interpretativa della Commissione in data 5 febbraio 2008 "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)", pubblicata nella G.U.C.E. 12 aprile 2008, C 91/4.

[112[75]] Segnalazione di cui alla nota del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 24 luglio 2008, n. 37723.

[113[76]] Citato alla nota 13.

[114[77]] Pubblicata nella G.U.C.E. 12 aprile 2008, C 91/4.

specificamente nell'oggetto sociale della società mista per la quale l'identificazione del soggetto privato avviene attraverso una selezione competitiva, pubblica e secondo criteri non discriminatori e trasparenti.

Tuttavia, quanto ritenuto dalla Commissione non assume il contenuto di un principio della disciplina comunitaria né ha valore interpretativo, poiché l'interpretazione del diritto comunitario spetta in ultima istanza alla Corte di giustizia (come precisato dalla medesima Commissione nella detta comunicazione).

Il diritto comunitario concepisce i servizi pubblici locali come un mercato nel quale, in quanto tale, impera il principio di concorrenza, da cui dipende che la scelta del soggetto al quale affidare la gestione e/o l'erogazione del servizio pubblico locale avvenga previa procedura competitiva di evidenza pubblica. Solo allorquando il mercato non c'è, come nell'in house, essendosi in presenza di un'immedesimazione organica tra amministrazione e operatore del servizio, si giustifica la sussistenza di un'eccezione alla regola.

E' vero che nell'ipotesi della gara unica a doppio contenuto si mette in concorrenza sia il contratto di società (ex art. 2247 del c.c.) che il servizio pubblico, potendosi rientrare nel sistema ordinario di cui al comma 2 del citato art. 23-*bis*. Ma in tal modo si impedisce la partecipazione a quelli operatori interessati solo a gestire e/o a erogare il servizio pubblico e non anche a esercitare un'attività economica in comune con l'amministrazione. Costringendo gli operatori, per conseguire l'affidamento del servizio, a far parte di un particolare modello organizzativo (nella specie societario) con l'ente pubblico, si viene conseguentemente a limitare la partecipazione, a restringere la concorrenza e, quindi, a interporre ostacoli all'entrata nel mercato.

La scelta discrezionale dell'ente locale, di optare per forme di autoproduzione a mezzo di società, non è sindacabile nell'ottica del diritto comunitario[115[78]]. Ma non rimane irrilevante nell'ipotesi in cui siffatta scelta viene a restringere la

[115[78]] Cons. Stato, sez. V, 19 settembre 2003, n. 5316, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

concorrenza. Così che il modello organizzativo della società mista potrà agire liberamente nel mercato dei servizi pubblici, al pari di qualsiasi altro operatore del settore, ma sempre e soltanto in concorrenza con gli stessi e, quindi, partecipando necessariamente alle gare indette per l'affidamento della gestione e dell'erogazione dei servizi pubblici locali.

Né costituisce ostacolo l'eventuale partecipazione dell'amministrazione che indice la gara nella società mista che vi concorre. Come già osservato, esistono misure che possono evitare distorsioni conseguenti a potenziali conflitti di interesse, ma non è possibile far discendere dall'ipotizzabilità di siffatte situazioni la non necessità della previa gara e l'affidamento diretto del servizio alla società mista.

Alcune considerazioni

Il Consiglio di Stato, con la decisione dell'adunanza plenaria n. 1/2008[116[79]], ha affermato che:

1) in presenza "di attività di rilevanza economica oggetto di contratto da stipulare con una pubblica amministrazione, devono sempre applicarsi le regole della Comunità europea sulla concorrenza e, in particolare, gli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza.

Si tratta dei principi del Trattato, che sono quelli di:

a) libertà di stabilimento (art. 43);

b) libera prestazione dei servizi (art. 49);

c) parità di trattamento e divieto di discriminazione in base alla nazionalità (artt. 43 e 49);

d) trasparenza e non discriminazione (art. 86, che vieta le misure di favore a vantaggio delle imprese che godono di diritti speciali o esclusivi e di quelle pubbliche)";

[116[79]] Citata alla nota 2.

2) l'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006 (dal titolo "Concessione di servizi"), al comma 3, <<richiama i "principi generali relativi ai contratti pubblici" (nel rispetto dei quali, oltre che di quelli "desumibili dal Trattato", deve avvenire la scelta del concessionario di servizi), che sono quelli di "trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità"; principi i quali impongono la previa indizione di una gara, seppure informale>>;

3) “i principi generali del Trattato valgono comunque anche per i contratti e le fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate; quali (oltre alla concessione di servizi) gli appalti sottosoglia e i contratti diversi dagli appalti tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti (ad esempio, le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica…)”;

4) i principi del Trattato dell'U.E., ossia il principio di concorrenza e quelli, che ne rappresentano attuazione e corollario, di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento - che hanno trovato anche recepimento espresso nel diritto interno (artt. 27, comma 1, 30, comma 3, e 91, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006) e che si elevano a principi generali di tutti i contratti pubblici - sono direttamente applicabili, a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme comunitarie o interne e in modo prevalente su eventuali disposizioni interne di segno contrario[117][80];

5) “il principio di concorrenza è uno dei principi cardini del Trattato, soprattutto in relazione al mondo delle commesse pubbliche. Esso garantisce la completa parità di accesso di tutte le imprese europee al monte dei contratti pubblici. La conseguenza rilevante è che le imprese europee (e anche quelle dello stesso Paese del cui ordinamento giuridico si giudica) devono essere poste sullo stesso piano, concedendo loro le medesime opportunità; sia sotto il profilo dell'accesso ai contratti pubblici (e quindi attraverso il sistema ordinario

[117][80] Cons. Stato, sez. VI: 30 gennaio 2007, n. 362, in *Dir. maritt.*, 2007, 4, 1193; 30 dicembre 2005, n. 7616, in *Dir. maritt.*, 2007, 4, 1190; 25 gennaio 2005, n. 168, in *Giur. it.*, 2005, 851.

dell'evidenza pubblica), sia impedendo che particolari situazioni economiche pongano alcune di esse in una condizione di privilegio o comunque di favore economico";

6) "il sistema dell'affidamento diretto, in primo luogo, costituisce eccezione di stretta interpretazione al sistema ordinario delle gare; e, in secondo luogo, deve rispondere a ben precisi presupposti…, in assenza dei quali l'affidamento è idoneo a turbare la *par condicio* e quindi a violare il Trattato (e le direttive)";

7) siffatti principi sono stati ribaditi dalla Corte costituzionale, con la sentenza 22 novembre 2007, n. 401[118[81]];

8) "sul piano interno, l'osservanza di siffatti principi costituisce anche attuazione delle stesse regole costituzionali di buon andamento e imparzialità, le quali, ai sensi dell'art. 97 della cost., devono guidare tutta l'azione dell'amministrazione".

L'assoluta necessità di "rispettare nella maniera più rigorosa i principi della concorrenza, così come stabiliti a livello comunitario e nazionale", nel perseguimento di obiettivi di efficienza ed economicità, sono stati recentemente segnalati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con riguardo all'affidamento dei servizi e degli appalti, anche nell'ambito di gestioni emergenziali. Ciò al fine di attivare "una concorrenza per il mercato che assicuri la scelta dell'operatore più idoneo nel caso di specie ad offrire il servizio migliore al minor costo"[119[82]].

[118[81]] In *Giur. cost.*, 2007, 6. Secondo la Corte costituzionale, nell'ambito dei contratti pubblici viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza, che si concretizza, in primo luogo, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore; in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Le procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente devono essere idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. La Corte ha quindi evidenziato che la nozione comunitaria di concorrenza, che si riflette su quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), della cost., è definita come concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati.

[119[82]] Note del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 16 luglio 2008, n. 36412, in tema di emergenza rifiuti, e 4 agosto 2008, n. 39239.

Le società a capitale pubblico possono godere, oltre che di sovvenzioni pubbliche, di facilitazioni nell'utilizzo delle strutture pubbliche. Il che, se avvenuto senza lo svolgimento di procedure selettive, impedisce il libero gioco della concorrenza con disincentivo alla produzione e all'erogazione dei servizi; e può determinare ingiustificate situazioni di vantaggio competitivo con danno degli operatori, esclusi invece da siffatti benefici. E' essenziale, inoltre, che i soggetti pubblici si limitino a svolgere compiti di tipo neutrale, come la promozione e la programmazione, dismettendo il più possibile ogni funzione di tipo imprenditoriale e consentendo uno sviluppo concorrenziale e pluralistico del mercato di riferimento[120[83]].

L'attività di regolazione costituisce presupposto per una liberalizzazione dei servizi pubblici locali, che sia effettiva e non meramente virtuale; e l'attività non può non competere a un soggetto pubblico, il quale deve essere distinto da quello che gestisce ed eroga il servizio. L'individuazione delle regole per il corretto funzionamento del mercato, e il controllo successivo, non possono essere svolti da soggetti che operano nello stesso mercato. E situazioni di commistione di ruoli danneggiano anche gli utenti, oltre che gli operatori del mercato e il mercato stesso.

L'in house, e la conseguente possibilità di affidamento diretto, ha cambiato volto. E' diventato, da istituto di creazione giurisprudenziale, un "principio della disciplina comunitaria" con riguardo, non solo agli appalti pubblici e ai servizi pubblici, ma a tutti i contratti pubblici e, in genere, all'attività di rilevanza economica oggetto di contratto da stipulare con una pubblica amministrazione (o soggetto alla stessa equiparato). Alla presenza solo formale e non sostanziale di un'alterità giuridica tra il soggetto (pubblico) affidante e la società in house affidataria[121[84]] consegue l'inapplicabilità delle regole comunitarie sulla

---

[120[83]] Si veda la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla nota del presidente 29 luglio 2008, n. 38332.

[121[84]] M. Comba, *op. cit.*, 552.

concorrenza e, in particolare, degli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza.

Nella materia convivono due principi; l'autonomia organizzativa dell'amministrazione e la concorrenza. Ma l'ottica comunitaria si sposta dai modelli organizzativi dell'amministrazione a esigenze di tutela della concorrenza; il che equivale a dire che l'autonomia organizzativa non può arrivare a ledere il principio di concorrenza, anzi deve convivere con esso. L'in house, che era visto come un modello organizzativo nella gestione dei servizi pubblici locali, viene ora considerato un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono la previa gara.

La questione del modello da seguire per risolvere le problematiche connesse alla costituzione delle società miste e all'affidamento del servizio alle stesse, rinviato dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato[122[85]] alla normativa e alla giurisprudenza comunitaria, non è stato risolto in modo espresso dalla recente riforma dei servizi pubblici locali, di cui all'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008. E forse deliberatamente dato che la questione è da poco all'esame della Corte di giustizia[123[86]].

Al riguardo si è cercato comunque di indicare un percorso, ma la situazione di incertezza regna sovrana. Ne è dimostrazione il disegno di legge che si trova alla Camera dei deputati[124[87]], il cui art. 21, nel prevedere una delega al Governo per la riforma dei servizi pubblici locali, elenca, tra i princìpi e i criteri direttivi da rispettare, quello di "considerare la possibilità di disporre l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, eccezionalmente, nei medesimi casi indicati alla lettera b)" (che si riferisce alla gestione in house) "e se

---

[122[85]] Con la decisione n. 1/2008 citata alla nota 2.

[123[86]] Si rimanda alla nota 70.

[124[87]] E' l'atto Camera n. 1441-*bis*, dal titolo "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", risultante dallo stralcio di alcuni articoli del disegno di legge n. 1441, deliberato dall'Assemblea il 5 agosto 2008.

necessario per particolari situazioni di mercato, secondo modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione e allo sviluppo degli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive nelle quali siano già stabilite le condizioni e le modalità di svolgimento del servizio" (comma 2, lett. c).

Anche se si tratta di un refuso, rimasto per strada nell'ambito delle vicende che hanno portato all'emanazione del citato art. 23-*bis*, è pur sempre indicativo di una situazione di confusione normativa[125[88]].

Conclusioni

E' evidente come la recente riforma dei servizi pubblici locali, di cui all'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008, non rappresenta la quadratura del cerchio. Né avrebbe potuto esserlo se si pensa ai numerosi interventi legislativi succedutisi a partire dall'art. 22 della l. 8 giugno 1990, n. 142, causati, tra l'altro, non solo dalla magmaticità della materia, ma anche dalle diverse esigenze emerse dall'evolvere dei tempi e dai cambiamenti della società. Ma è pur sempre un tentativo apprezzabile, e da tenere stretto, sulla strada dell'adeguamento della normativa nazionale alla giurisprudenza della Corte di giustizia e dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Si tratta di protagonisti della materia i quali seguono ognuno delle proprie linee di pensiero, che sembrano divergere solo in apparenza mentre in realtà convergono su alcuni punti comuni. Uno su tutti; il rispetto dei principi del Trattato dell'U.E., quale il principio di concorrenza e quelli, che ne rappresentano attuazione e corollario, di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento. Il Consiglio di Stato si allinea alla Corte di giustizia e il legislatore nazionale ricerca l'attuazione di quanto affermato da entrambi.

[125[88]] Al refuso si è poi posto rimedio con un emendamento e il disegno di legge, approvato dalla Camera, si trova attualmente all'esame del Senato.

L'attuazione dei detti principi condiziona la liberalizzazione e la deregolazione del mercato dei servizi pubblici locali. Sono questi i due obiettivi, assolutamente principali, da conseguire in un riordino normativo della materia, che non sia solo virtuale.

L'apertura effettiva del mercato alla concorrenza, con l'eliminazione di nicchie di favore per l'amministrazione, costituisce presupposto di una vera liberalizzazione, nell'interesse degli operatori. E la liberalizzazione è anche il presupposto di una sempre maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, oltre che di calmierazione dei costi e delle tariffe, nell'interesse degli utenti. Così che una medesima esigenza soddisfa sia chi eroga il servizio sia quelli a favore dei quali il servizio viene erogato.

Allo stesso tempo necessita una netta distinzione tra le funzioni di regolazione, da attribuire all'amministrazione, e quelle di gestione dei servizi pubblici locali, di competenza degli operatori del settore. Fino a che punto sia consentito alle amministrazioni di partecipare alla gestione è un altro punto da risolvere, ma in linea di principio un servizio pubblico locale può interessare al soggetto pubblico solo a fini di programmazione, vigilanza e controllo, e non di gestione o erogazione.

Liberalizzazione e deregolazione sono concetti strettamente collegati. Una volta liberalizzato il mercato, l'intervento pubblico dovrebbe essere limitato a casi specifici e di interesse pubblico, presupponendosi che tendenzialmente il mercato si autoregola da solo e comunque sulla base di accordi o intese tra gli operatori dello stesso (sempre nel rispetto della concorrenza).

La recente riforma sui servizi pubblici locali rappresenta un passo ulteriore verso il perseguimento degli obiettivi di liberalizzazione e deregolazione. Si tratta di obiettivi non del tutto conseguiti dal citato art. 23-*bis*. Ma ulteriori passi possono essere fatti dai regolamenti di delegificazione che dovranno essere emanati. E comunque le nuove disposizioni non possono non essere interpretate nel solco delineato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

COMMISSIONE VI
FINANZE

Resoconto stenografico

AUDIZIONE

3.4.1. Seduta di martedì 30 ottobre 2007

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE FRANCESCO TOLOTTI

La seduta comincia alle 12,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Audizione del direttore dell'Agenzia del demanio, Elisabetta Spitz, sulle problematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore dell'Agenzia del demanio, Elisabetta Spitz, sulle problematiche relative all'operatività dell'Agenzia.
Ringraziamo la dottoressa Spitz ed i rappresentanti dell'Agenzia del demanio: sto parlando del dottor Maggini, direttore coordinamento staff, dell'ingegner Maranca, direttore area operativa, della dottoressa Cambria, responsabile della comunicazione e del dottor Pisciotto, responsabile beni e veicoli confiscati.
Nel ricordare che la dottoressa Spitz ha presentato una memoria da distribuire ai commissari, le cedo volentieri la parola.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Buongiorno e grazie.
La relazione che ho depositato contiene delle informazioni aggiuntive in relazione a quanto ora illustrerò, proprio per consentire ai commissari di conoscere nello specifico numeri e dati.
Ovviamente, vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di illustrare le principali attività svolte dall'Agenzia del demanio.
L'Agenzia è stata istituita nel 2001 ed ha avuto l'obiettivo di attuare nel settore immobiliare pubblico le migliori pratiche mutuate dalle esperienze nazionali e internazionali e di essere un punto di riferimento per le amministrazioni locali, nell'ambito della gestione innovativa in campo immobiliare.
Per questa ragione, l'Agenzia è stata presente nelle maggiori occasioni di incontro e di dibattito sul tema della gestione e della valorizzazione dei beni immobili, attivando contatti con strutture omologhe, come quelle tedesca, inglese, olandese, austriaca, francese e bulgara.
Al fine di promuovere uno scambio di informazioni di livello europeo, il 19 ottobre scorso l'Agenzia ha organizzato il primo convegno internazionale del *Real Estate* pubblico, nel quale si sono confrontate 23 delegazioni degli enti europei che si

occupano di immobili pubblici.
L'obiettivo condiviso è quello di creare un *network* strutturato e permanente che metta a fattor comune esperienze e opportunità di crescita. Si tratta di un *network* che comprende il più grande patrimonio immobiliare del mondo, quindi parliamo di dimensioni che non possono competere con quelle relative ad altri continenti.
Per ampliare, anche in ambito internazionale, le possibilità e le opportunità di sviluppo immobiliare che coinvolgono i beni pubblici, è attivo dal settembre 2006 un portale del *Real Estate (www.demaniore.com)*, gestito in collaborazione con l'Ansa ed *IlSole24ore*.

L'Agenzia del demanio, originariamente istituita con il decreto legislativo n. 300 del 1999 come ente pubblico non economico, amministra i beni immobili dello Stato con il compito di razionalizzare e valorizzare l'uso del patrimonio pubblico dello Stato; sviluppare il sistema informativo dei beni immobili pubblici, utilizzando criteri di mercato nella valutazione; gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di acquisto, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili.
All'Agenzia è stata, inoltre, riconosciuta la possibilità di stipulare convenzioni per le gestioni di beni immobiliari con le regioni, gli enti locali ed altri enti pubblici.
Successivamente, il decreto legislativo n. 173 del 2003 ha trasformato l'Agenzia in ente pubblico economico, consentendo di definire un profilo orientato alla costante ricerca del migliore equilibrio tra finalità pubbliche e modalità organizzative e strumenti gestionali di tipo privatistico.
L'atto di indirizzo triennale del Ministro dell'economia e delle finanze detta le finalità e gli obiettivi istituzionali. L'Agenzia individua gli strumenti, anche privatistici, mediante i quali i risultati attesi vengono conseguiti.
Le finalità e i compiti sono definiti, in via non esclusiva, nello statuto e possono essere così descritti: definire l'ottimale composizione nel tempo dei beni, tutelarne l'integrità e la corretta utilizzazione, assicurando il soddisfacimento delle esigenze statali, anche attraverso le acquisizioni, le dismissioni e le sdemanializzazioni; assicurare le conoscenze complete e aggiornate delle caratteristiche fisiche e giuridiche dei beni; garantire i più alti livelli di redditività, definire e realizzare, anche in collaborazione con gli enti locali, gli interventi finalizzati alla valorizzazione; coordinare la programmazione dei loro usi e impieghi nonché degli interventi edilizi, monitorando lo stato di attuazione; svolgere tutte le attività connesse a quelle elencate.
Il rapporto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia è regolato dal contratto di servizi che prevede il riconoscimento di corrispettivi in funzione dei servizi resi dall'Agenzia nell'ambito delle sue attività. Questi costituiscono i ricavi prevalenti dell'Agenzia che, insieme a quanto riesce a produrre autonomamente, devono bilanciare i costi sostenuti.
In aggiunta alle funzioni istituzionali e alle modalità più tradizionali per la gestione e la valorizzazione dei beni di proprietà dello Stato, l'Agenzia può perseguire obiettivi e aree d'intervento, per un proficuo utilizzo dei beni dello Stato. Ad esempio, nell'ottica del partenariato pubblico-pubblico, l'Agenzia può costituire società strumentali per la valorizzazione di beni (ad esempio, l'Arsenale di Venezia Spa) e può dare vita a progetti di valorizzazione attraverso intese con gli enti territoriali su insiemi di beni opportunamente individuati, anche per sviluppare l'indispensabile coinvolgimento di capitali privati.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, dottoressa Spitz. Posso chiederle uno sforzo ulteriore per cercare di sintetizzare l'esposizione della sua relazione? Sono stato costretto a farle tale

richiesta poiché i lavori dell'Assemblea riprendono alle 14 e, sicuramente, vi sono dei colleghi interessati a porle delle domande.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. In questo caso, esporrò brevemente il modello organizzativo.
Sono organi dell'Agenzia il comitato di gestione, il collegio dei revisori dei conti e il direttore, che rappresenta, presiede l'Agenzia ed emana i provvedimenti non attribuiti ad altri organi.
Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 aprile 2005, l'Agenzia è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, esercitato da un magistrato della stessa Corte.
Attualmente, l'Agenzia si articola in una direzione generale, con sede in Roma e in 19 filiali regionali che presidiano, anche attraverso uffici locali, l'intero territorio nazionale.
Nel 2005 è stata costituita una struttura specifica per la gestione dei beni relativi al comune di Roma, denominata direzione «Roma capitale». Tra il 2001 e il 2007 l'organico dell'Agenzia ha subito una profonda trasformazione sia nella consistenza numerica che nella qualità del proprio personale, attestandosi oggi intorno alle 1.000 unità contro i 1.640 dipendenti presenti nel 2001.
Parlando delle linee di attività dell'Agenzia, riguardo al censimento dei beni di proprietà dello Stato, il 18 ottobre presso le sale di palazzo Colonna, è stato presentato il risultato complessivo dei dati ottenuti dalla conclusione del «progetto censimento».
L'innalzamento dei livelli di conoscenza del patrimonio dello Stato costituisce senza dubbio il presupposto necessario per il miglioramento della gestione immobiliare misurabile attraverso l'aumento della redditività e l'incremento del valore. Obiettivo del censimento è stato l'aggiornamento e l'integrazione dei dati relativi a circa 30.000 beni dello Stato appartenenti alle seguenti categorie di patrimonio disponibile: uso governativo e demanio storico artistico.
I dati acquisiti riguardano le informazioni tecnico-fisiche degli immobili di proprietà dello Stato, relative all'ubicazione, alla consistenza e alla configurazione, all'acquisizione delle planimetrie, alla documentazione fotografica e allo stato manutentivo degli edifici.
I dati acquisiti dal censimento sono inseriti in un nuovo sistema informatizzato di gestione delle informazioni rilevate. Esso rappresenta il «contenitore» delle nuove informazioni di natura tecnico-fisica e di quelle amministrative.
Con i dati presenti nel nuovo sistema si è realizzato il nuovo fascicolo immobiliare, strumento che contiene in un unico documento tutte le informazioni relative ai dati tecnico-fisici e a quelli amministrativi.
Al fine di disporre di un set di informazioni di supporto per la gestione strategica del patrimonio, nel corso del secondo semestre 2006, si è dato inizio ad un'analisi dei contesti territoriali che interessano i beni di proprietà dello Stato, attraverso un'azione di mappatura del territorio, finalizzata ad approfondire la conoscenza del contesto di riferimento dei beni gestiti.
L'attività è in corso e fino ad oggi è stata completata la raccolta, l'analisi, l'archiviazione fotografica di quasi tutte le regioni, mentre sono in corso di elaborazione le analisi delle maggiori città che, ad oggi, sono una quarantina.
L'esame dei contesti territoriali e il censimento dei beni pubblici consentono di effettuare la segmentazione del portafoglio immobiliare di proprietà dello Stato. Questa attività prevede l'analisi dei beni censiti, al fine di costruire gruppi omogenei di

immobili per utilizzarli verso diverse iniziative o finalità e, soprattutto, per associare a ciascuna azione gestionale insiemi di beni omogenei rispetto alle iniziative di trasformazione che si intendono sviluppare.
L'attività di segmentazione, iniziata nel 2007, ha selezionato da 20.000 beni analizzati circa 2.500 di potenziale interesse, collocati in 153 comuni.
Nel corso degli anni il numero delle locazioni passive a carico dello Stato è andato progressivamente aumentando ed è quindi emersa la necessità di acquisire una conoscenza approfondita del fenomeno.
Per questo motivo, nel tema della conoscenza del patrimonio immobiliare dello Stato, sono anche ricompresi gli usi che vengono effettuati dalle amministrazioni per immobili in locazione passiva. È da tenere presente che spetta all'Agenzia del demanio il rilascio del nulla osta alla spesa in materia di locazioni passive e la valutazione della congruità dei relativi canoni.
Pertanto, a partire dal 2006, è stata intrapresa un'attività di raccolta dei dati di tutte le locazioni passive relative ad amministrazioni dello Stato che utilizzano immobili di proprietà di privati o di enti locali.
Dall'indagine effettuata sui contratti si può evidenziare che circa il 32 per cento degli immobili in locazione passiva è di proprietà degli enti locali, mentre il 68 per cento è di proprietà privata. In termini di canoni, le regioni maggiormente interessate sono il Lazio, la Lombardia, la Campania, il Veneto e la Sicilia.
Nell'ambito delle attività di ricognizione, si inseriscono le attività del progetto «Grandi clienti», che si riferisce a concessionari o locatari di particolare rilevanza per valore economico, o per utenze, o per numero complessivo di rapporti; è ovvio che, in questo caso, si sta parlando di concessioni e locazioni attive. L'obiettivo è sviluppare modalità organizzative e amministrative nella gestione dei contratti attivi di locazione e concessione dei beni dello Stato mediante la possibilità di stipula di un accordo quadro tra l'Agenzia e il Grande cliente, che definisce le modalità di gestione delle utenze in essere e disciplina quelle future, chiarendo i ruoli e le reciproche responsabilità.
Sul piano dell'incremento di redditività del portafoglio, nell'esercizio 2006 si sono registrate entrate per un valore di 283,7 milioni di euro (a fronte di un obiettivo annuale pari a 168,2 milioni di euro).
Ampliando il periodo di analisi, è da evidenziare che fra il 2001 e il 2006 sono stati incassati, per canoni e indennità varie, circa 1.141 milioni di euro, con un tasso di riscossione che è ormai giunto a toccare circa l'82 per cento. Sotto questo profilo, è stato rilevante il contributo dato dall'introduzione di un sistema automatizzato di riscossione, che ha consentito di portare il tasso di automazione, alla fine del 2006, a livelli che si attestano intorno al 90 per cento.
Va fatto presente che solo una parte del patrimonio immobiliare pubblico può essere utilizzato per la generazione di flussi di reddito in modo indipendente dalle funzioni sociali e di uso governativo, che devono comunque essere garantite. Sono in corso analisi per determinare la potenziale redditività del patrimonio dello Stato, anche in termini di benefici non economici. A tale proposito, è bene ricordare che una parte significativa del patrimonio immobiliare è destinata, in base alla normativa vigente sulle concessioni e locazioni, ad usi che non sviluppano canoni di mercato.
Sono state, quindi, intraprese azioni di razionalizzazione degli usi e degli spazi relativi agli immobili dello Stato assegnati in uso governativo a pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre parallelamente la spesa pubblica per locazioni passive.
Tale attività ha come oggetto sia la razionalizzazione degli uffici di una singola

amministrazione pubblica dislocati sul territorio nazionale, sia di uffici di diverse amministrazioni pubbliche dislocati all'interno di uno stesso comune.
In particolare, nel corso di quest'anno è stato avviato e concluso il progetto relativo al riordino e all'ottimizzazione delle sedi all'estero dello Stato italiano, in collaborazione con il Ministero degli affari esteri.
L'attività di vigilanza sul patrimonio immobiliare dello Stato è stata indirizzata soprattutto alla repressione del fenomeno dell'abusivismo sui beni dello Stato, con risultati di rilievo in termini di efficacia dell'azione condotta. Nel periodo compreso tra il 2003 e il 2006 sono state effettuate 9.312 visite ispettive, di cui 7.057 con esito positivo e 2.555 con esito negativo.
Per quanto riguarda le attività di vendita nel corso degli anni passati, l'attività dell'Agenzia è stata orientata a gestire soprattutto operazioni straordinarie di dismissione degli immobili dello Stato e di supporto alla costituzione dei fondi immobiliari. Queste operazioni hanno prodotto, nel periodo compreso tra il 2001 e il 2006, circa 5,2 miliardi di euro di introiti. Oggi invece le attività di alienazione sono correlate alla razionalizzazione del portafoglio immobiliare e si concentrano in particolare sui beni residuali, che presentano una redditività marginale.
Tra i compiti dell'Agenzia vi sono anche il mantenimento nel tempo del valore del patrimonio immobiliare e l'ottimizzazione delle risorse economiche pubbliche connesse agli interventi di manutenzione e recupero degli immobili.
Per queste finalità l'Agenzia si è dotata di un manuale di manutenzione preventiva, elaborato al proprio interno, in funzione delle specificità della propria azione e del patrimonio gestito. Il manuale rappresenta uno strumento di riferimento e di guida nell'ambito del processo di implementazione di un sistema di manutenzione programmata, nonché di diffusione e condivisione dei metodi di pianificazione strategica applicata agli interventi manutentivi. In questo modo si consente un'azione uniforme, tanto nella fase di analisi, quanto in quella di intervento su di un patrimonio immobiliare caratterizzato da distribuzione geografica, condizioni manutentive e caratteristiche costruttive ampiamente diversificate.
In merito alla valorizzazione, sono state sviluppate numerose azioni in via concertativa con gli enti territoriali, legate all'inserimento dei beni immobili dello Stato all'interno di politiche di riqualificazione e di rinnovo urbano delle città. Questi processi sono caratterizzati da una gestione di alta complessità, in quanto è necessario interagire con diversi soggetti istituzionali, nonché con le amministrazioni preposte alle tutele differenziate. Pertanto, l'Agenzia si è posta nella logica di promuovere e partecipare alla *governance* di tali processi, in un ruolo anche di «facilitatore» della convergenza delle decisioni che interessano la valorizzazione dei beni dello Stato.
Rispetto agli orientamenti precedenti, la finanziaria 2007 ha segnato un passaggio importante, in termini di azioni strutturali, per quanto riguarda la valorizzazione dei beni immobili dello Stato. Sotto questo ultimo aspetto, l'azione dell'Agenzia si è rivolta verso due elementi di grande rilevanza: individuare, all'interno del patrimonio amministrato, quelle parti di maggiore interesse e potenzialità, utilizzando la «segmentazione»; incentivare le attività di programmazione negoziata, tramite la stipula di protocolli di intesa con tutti gli enti locali.
Per quanto riguarda l'incentivazione delle attività di pianificazione e programmazione negoziate, va ricordata la recente introduzione, a seguito della finanziaria 2007, dei cosiddetti programmi unitari di valorizzazione, che rappresentano una modalità di pianificazione e attuazione di una serie di interventi che riguardano una pluralità di beni

immobili pubblici, dello Stato e degli enti territoriali.
Attualmente, sono stati già sottoscritti quattro protocolli con le città di Bologna e Ferrara e con le regioni Liguria e Lazio. Questi primi programmi sono caratterizzati dalla presenza di numerosi beni, in parte derivanti dall'operazione di dismissione degli immobili della difesa. Per i PUV di Bologna e della regione Liguria sono in corso di svolgimento le gare per l'affidamento degli studi di fattibilità.
Ulteriore strumento innovativo, introdotto dalla finanziaria 2007, è la cosiddetta concessione di valorizzazione di lungo periodo (fino a 50 anni), che può consentire di utilizzare gli immobili di proprietà dello Stato come contenitori di attività di sviluppo economico, in relazione alle realtà locali e potenzialmente anche come attrattori di finanziamenti privati.
Queste potenzialità sono esprimibili mantenendo l'immobile in proprietà dello Stato e incrementando il suo valore tramite la realizzazione di opere e interventi, a carico del privato concessionario, che lo rendono fungibile alle attività economiche che in esso si svolgeranno.
Dopo aver costruito la procedura di attuazione, attraverso la predisposizione di un percorso guidato dei documenti ed elaborati di riferimento, è stata data concreta operatività a questa linea di azione con la gara, in corso di svolgimento, per l'affidamento in concessione del complesso di villa Tolomei, a Firenze.
In via parallela a questa tipologia di strumento concessorio, è stata prevista la possibilità, per gli enti locali, di avere in concessione beni di proprietà dello Stato per un periodo non superiore a cinquant'anni, a fronte degli investimenti che gli stessi enti locali effettuano per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni concessi. Tale strumento, garantendo l'investimento sugli edifici di proprietà dello Stato, può favorirne un migliore utilizzo, anche sotto il profilo sociale, con l'allocazione di servizi e altre funzioni pubbliche, consentendo, nel contempo, agli enti locali di distribuire gli oneri finanziari necessari per gli interventi di ristrutturazione, spesso di grande entità.
Con riferimento ad una logica di sviluppo di azioni di sistema, l'Agenzia del demanio ha promosso, quindi, la sottoscrizione di un apposito accordo con la Cassa depositi e prestiti per consentire agli enti locali di usufruire di finanziamenti per periodi coerenti con la concessione di lungo periodo.
Nell'ambito delle azioni integrate di valorizzazione, sono in corso di attuazione studi volti a individuare insiemi di beni, con specifica vocazione di rete, come ad esempio il sistema dei fari costieri o dei caselli idraulici. L'obiettivo è quello di valorizzare beni statali di non grande rilevanza dimensionale, ma con particolari caratteristiche di connettività e di rapporto con il contesto territoriale. Tali beni devono avere peculiarità utili per la formazione di un progetto unico e prevedere l'allocazione di funzioni pubbliche e private. In questo senso, è in corso una serie di gare.
Sempre in attuazione della finanziaria 2007 e in relazione all'ampliamento delle possibilità di valorizzazione e di promozione dei fabbisogni locali, occorre considerare che si è attivato il processo di dismissione dei beni della difesa non più utili ai fini militari, per un valore complessivo di 4 miliardi di euro. Ad oggi sono già stati firmati due decreti per complessivi 2 miliardi di euro.
Il programma relativo ai beni già in uso alla Difesa rappresenta uno dei più significativi e rilevanti progetti nazionali di riuso e valorizzazione di porzioni del patrimonio dello Stato, che ha suscitato rilevanti aspettative e interessi soprattutto presso gli enti locali, con i quali l'Agenzia del demanio ha già in essere una fitta e articolata rete di contatti e attività di sviluppo territoriale. Fra i principali si segnalano i comuni di Roma, Milano,

Torino, Venezia, Napoli, Bari, Bergamo, Piacenza, Pavia, Firenze, Cosenza e altri.
Cercando di essere molto sintetica, passo ora a parlare della gestione dei beni fuori portafoglio, che comprendono anche i veicoli confiscati. I beni fuori portafoglio riguardano, in gran parte, i beni confiscati alla criminalità organizzata e quelli derivanti dalla gestione dei veicoli confiscati in via amministrativa.
Per quanto riguarda i beni confiscati alla criminalità organizzata, l'Agenzia ha avviato una serie di iniziative gestionali finalizzate a consolidare la base di conoscenza indispensabile alla gestione e definire nuove linee guida per la trattazione della materia nel suo complesso, mettendo a punto soluzioni gestionali omogenee per tutta la gamma delle criticità riscontrate.
Il quadro generale mette in evidenza che i beni immobili definitivamente confiscati alla criminalità organizzata fino ad oggi risultano in totale 7.777: di questi, più del 50 per cento sono stati destinati ed è stato avviato un progetto di dismissione e destinazione attraverso progetti territoriali. In tal modo, l'Agenzia conta di smaltire tutte le giacenze entro il 2008. Nel dettaglio, sono stati stipulati dal febbraio di quest'anno quattro protocolli con i comuni di Roma, Reggio Calabria, Palermo e Bari, per un totale di quasi 500 immobili.
L'attività ricognitiva condotta ha evidenziato che la grande maggioranza degli immobili ancora in gestione presenta criticità di grado più o meno elevato che ne ostacolano la destinazione: per questo motivo si sta procedendo alla rimozione di questi ostacoli.
Per quanto riguarda le aziende confiscate, nel corso del 2006 e di quest'anno è stata svolta un'intensa e sistematica attività di ricognizione anche riguardo ai beni aziendali, attraverso l'acquisizione della totale conoscenza delle aziende ancora da destinare e la loro classificazione in base allo status. Nell'universo delle aziende confiscate, risulta che per 676, su 936 complessive, la gestione attiva può considerarsi conclusa.
Appare opportuno precisare che oggetto di confisca sono prevalentemente aziende che risultano in realtà fittizie, prive di beni, ovvero che non svolgono alcuna attività economica, essendo state semplicemente uno schermo di copertura delle attività illecite del prevenuto. Fanno parte di questa categoria soprattutto quelle aziende che operavano nel settore immobiliare.
Nel corso del 2006 e di quest'anno particolare attenzione è stata riservata all'aggiornamento costante e completo dei *database* dei beni confiscati. Infatti sono stati realizzati diversi interventi per implementare e potenziare ulteriormente il sistema informatico dell'Agenzia, al fine di renderlo uno strumento gestionale sempre più funzionale al processo di destinazione.
Per quanto riguarda i veicoli confiscati, è in corso il loro affidamento al custode acquirente con una drastica riduzione degli oneri di custodia. Per questo motivo l'Agenzia e il Ministero degli interni hanno delineato un percorso congiunto che partirà nel prossimo mese di novembre con la stipula di 35 contratti di affidamento del servizio per altrettanti ambiti provinciali e, successivamente, nel mese di gennaio 2008 si provvederà alla firma di altri 40 contratti. Inoltre, sono in corso le operazioni relative alla gara pubblica per la copertura dei restanti ambiti infraregionali non ancora assegnati.
Nel novembre 2006 l'Agenzia, con apposita procedura, ha proposto alle ditte creditrici di accedere ad un accordo transattivo per il pagamento degli oneri di custodia dei veicoli confiscati maturati a far data dal 2001. Su un totale di 3.900 ditte, il 76 per cento ha aderito all'iniziativa e sono in corso le operazioni di pagamento. Per quelle che non hanno aderito all'iniziativa e per quelle che hanno intrapreso un contenzioso, sono

previsti la conclusione dell'allineamento dei dati e il relativo pagamento entro la fine del primo semestre 2008.
L'Agenzia dal mese di gennaio ad oggi ha gestito circa 35.000 veicoli confiscati in via amministrativa o abbandonati. È stata attivata un'apposita procedura transitoria di gestione per l'alienazione, che consente un significativo contenimento degli oneri di custodia e per questo motivo è stato realizzato un apposito *database*.
Infine, riguardo alle prospettive, il percorso seguito dall'Agenzia in questi primi sette anni di attività si è caratterizzato per il progressivo inserimento dell'azione istituzionale nelle dinamiche di sviluppo economico sociale più generali, proponendo una visione del patrimonio immobiliare dello Stato come una risorsa e opportunità per la collettività nazionale e locale.
L'Agenzia del demanio si propone per il triennio 2007-2009 di perseguire gli obiettivi strategici previsti dal disegno di legge della finanziaria 2008 che prevede il contenimento della spesa a carico dei bilancio dello Stato attraverso il contenimento e la razionalizzazione, connessa agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria su immobili in uso alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e all'emersione graduale nel bilancio dello Stato dei costi connessi all'uso dei beni pubblici e la contestuale razionalizzazione degli spazi e della spesa connessa all'uso degli stessi.
La razionalizzazione del portafoglio immobiliare sarà attuata sia attraverso la ricomposizione di quest'ultimo, sia in termini di ottimizzazione degli usi dei beni in gestione e di quelli di privati utilizzati dalle pubbliche amministrazioni centrali in regime di locazione passiva.
Si procederà anche all'ottimizzazione della gestione dei beni fuori portafoglio e, in particolare, all'intensificazione delle attività di destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, utilizzando le nuove opportunità offerte dalla legge finanziaria 2007, che prevede l'ampliamento della platea dei soggetti interessati dall'utilizzo dei beni stessi.
Infine, per il futuro, si ritiene che il portale DemanioRe possa costituire uno strumento essenziale per attivare una rete in grado di rendere concretamente fruibile, attraverso Internet, un'offerta di servizi innovativi in tema di *real estate*, con particolare riguardo al settore pubblico. Vi ringrazio dell'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, dottoressa Spitz, anche per l'efficace sforzo di sintesi.
Do ora la parola agli onorevoli che intendano formulare domande o osservazioni.

DONATELLA MUNGO. Sono diversi i punti che mi interesserebbe approfondire, in ogni caso prenderò in esame solo due particolari questioni. In primo luogo, faccio specifico riferimento ad un progetto di legge di cui sono relatrice; tra l'altro, è presente in Commissione il presentatore del provvedimento, l'onorevole e collega Valdo Spini.
Tale progetto di legge riguarda il monitoraggio di alcuni beni che, a suo tempo, furono costituiti da società di mutuo soccorso e da lavoratori, attraverso il loro contributo.
Questi beni, durante il corso della loro esistenza, sono stati prima requisiti dagli organismi fascisti e poi, al termine della guerra, sono entrati a far parte del patrimonio pubblico gestito dal demanio.
Il progetto di legge mira a far sì che i legittimi proprietari di tali beni, o i loro eredi, possano riacquisirli; anche perché, nel corso degli anni, si sono determinate alcune difficoltà per quanto concerne il pagamento dei canoni dovuti al demanio, che hanno provocato anche la nascita di un contenzioso; di conseguenza il progetto di legge si propone l'obiettivo di introdurre un elemento di giustizia nei confronti di questa

vicenda.
Ovviamente, vi sono conseguenze di tipo patrimoniale ed economico, per cui volevamo sapere se il demanio abbia effettuato un monitoraggio di questa tipologia di beni, allo scopo di determinare la ricaduta del provvedimento nel caso in cui quest'ultimo venga approvato.
Questa mia prima domanda verrà sicuramente integrata dalle successive considerazioni del collega Spini.
Per quanto riguarda la questione dei beni confiscati so che, anche attraverso la visita del vostro sito, è possibile acquisire ulteriori elementi. Ad ogni modo, in quest'ultimo periodo, vi è stata una discussione - non intendo chiamarla «polemica» anche per non creare confusione con il merito della vicenda -, originatasi all'interno della Commissione antimafia, sugli strumenti più efficienti e tempestivi per la confisca e la messa a valore di questi beni. Al riguardo, so che il demanio ha una sua opinione, nel senso che ritiene la procedura assolutamente adeguata alle esigenze di efficacia, efficienza e tempestività. In conclusione, desidererei che, in replica, la dottoressa Spitz manifestasse la sua opinione in merito.

MAURIZIO LEO. Anch'io ringrazio l'architetto Spitz per la puntuale disamina dell'attività svolta dall'Agenzia del demanio ed annuncio che intendo soffermarmi brevemente su alcune questioni.
Riguardo alla dismissione dei beni appartenenti alla Difesa, apprendiamo - il dato è sicuramente positivo - che il valore complessivo degli immobili da dismettere si attesta sui 4 miliardi di euro. Sono già stati approvati un paio di decreti per la ricognizione di questi beni, quindi l'interesse dell'ente locale, che dovrebbe godere di una sorta di prelazione rispetto ad altri soggetti per quanto concerne l'acquisizione del bene, è anche legato ad una variazione di destinazione d'uso dell'unità immobiliare; questo potrebbe comportare ricadute positive in termini di valorizzazione e conseguente beneficio per le casse.
Vorrei intervenire anche rispetto ai beni confiscati, tema tra l'altro già toccato dalla collega Mungo; al riguardo, si dice che sono in corso le procedure di destinazione. Il concetto di destinazione include anche le procedure di dismissione, o solo di utilizzazione? In quest'ultimo caso penso, ad esempio, al personale delle Forze dell'ordine, che risiede e vive in determinate realtà territoriali, a cui potrebbero essere assegnati questi beni.
Effettivamente, riguardo alle auto un problema di manutenzione sussiste. Ho notato che, in qualche modo, cercate di risolverlo, anche se si può configurare il rischio che, con il passare del tempo, il valore di mercato dell'auto venga sicuramente a ridursi, con delle conseguenze sicuramente negative.

VALDO SPINI. Grazie presidente, grazie all'architetto Spitz e ai suoi collaboratori per questa preziosa relazione; tra l'altro, stiamo parlando di cose veramente importanti anche ai fini del riequilibrio della finanza pubblica.
Le domande che intendo rivolgere al nostro ospite sono due, anche se una l'ha già espressa molto bene l'onorevole Mungo. Comunque, ai fini di un ulteriore chiarimento della questione, posso dire che per tutto il dopoguerra i beni di cui si è parlato in precedenza, di fatto, venivano affittati ai circoli, alle case del popolo a canoni molto bassi che rientravano nelle possibilità dei soci.
Ad un cero punto, però, sono cominciati i guai della finanza pubblica, quindi a queste case del popolo, circoli e cosi via sono stati applicati canoni di mercato, ovviamente

inaccessibili.
Di conseguenza, ad esempio nella città di Firenze, sono stati aperti dei contenziosi che possono portare alla chiusura di queste attività. Per fare un esempio concreto posso parlare della casa del popolo Andrea del Sarto fondata dai socialisti. All'avvento del fascismo, i fascisti se ne impossessarono con la forza, ma successivamente il decreto luogotenenziale del 1944 avocò allo Stato tutti i beni appartenenti al regime. Negli anni la cosa è bonariamente andata avanti, poiché si applicavano dei canoni tutto sommato sostenibili; da vari anni le difficoltà della finanza pubblica hanno causato la modifica di questo atteggiamento e in taluni casi si è assistito a sfratti esecutivi e quant'altro. Di conseguenza, la mia proposta di legge, laddove sia individuabile con chiarezza un interesse morale e la successione societaria tra i possessori di questi beni, relativamente all'epoca pre e post fascista, suggerisce di procedere alla restituzione di questi beni a quei circoli culturali, a quelle case del popolo di cui si parlava in precedenza e che nulla avevano a che fare con gli interessi fascisti. Giustamente l'insieme della Commissione, presieduta oggi dall'onorevole Tolotti, si è interrogata sulle conseguenze economiche (ad esempio, il lucro cessante nei confronti dello Stato) derivanti da un'eventuale approvazione di questa proposta di legge. Voi siete dei tecnici, non siete chiamati a decidere in merito in un senso o nell'altro: ad ogni modo, sarebbe molto importante conoscere il numero dei casi che potrebbero essere presi in esame dal provvedimento. Personalmente penso siano pochissimi, ma bisogna anche considerare un'opposta eventualità. Naturalmente, se servissero ulteriori chiarimenti da parte mia, sono a vostra completa disposizione.
Da ex presidente della Commissione difesa - ho ricoperto questo incarico per cinque anni - ho promosso un'indagine conoscitiva sulle dismissioni militari che, effettivamente, rappresentano un importante volano. Alcune città italiane risolvono i loro problemi solo con le dismissioni militari, poiché interessano i centri storici.
Con molto interesse ho seguito l'architetto Spitz quando parlava degli accordi conclusi con le città ed i comuni. Quindi, l'argomento è stato già trattato, ma contare su ulteriori chiarimenti sarebbe importante perché credo che questa rappresenti la strada maestra da seguire se, naturalmente, ci si vuole muovere nell'ambito degli enti locali per la soddisfazione di questi bisogni.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Spini. Peraltro, le dismissioni militari riguardano anche città che, magari, non intendono valorizzare, ma acquisire aree molto importanti.

VALDO SPINI. Nel mio intervento ho fatto riferimento alla risoluzione di problemi altrimenti irrisolvibili.

GIANFRANCO CONTE. Mi pare che la Presidenza del Consiglio sia stata chiamata ad esaminare un provvedimento, un DPCM sulla norma del 1995, per la cessione della casa del popolo o del fascio di Gambassi Terme; comunque, si tratta di casi che vanno affrontati di volta in volta.
Ringrazio la dottoressa Spitz; tra l'altro ho avuto anche la fortuna di vedere il film a palazzo Colonna e mi sono fatto un'idea del lavoro, assolutamente straordinario, che l'architetto sta portando avanti.
Le domande che intendo rivolgerle, dottoressa, riguardano un complesso di questioni che sono state affrontate negli anni scorsi e che, se ho ben capito, sono state in qualche modo abbandonate. La prima questione riguarda lo stato di attuazione relativo alle società di trasformazione urbana. Naturalmente, lei ha citato il caso dell'Arsenale di

Venezia che è storico, ma che, per questo, appartiene un po' al passato; mi piacerebbe sapere se vi siano altre iniziative di questo tipo e se l'avvento del PUV abbia, in qualche modo, sostituito un certo tipo di impostazione. Mi riferisco al ricorso alle società di trasformazione urbane caso per caso, complesso per complesso; anche perché, francamente, ho molti dubbi sulla capacità delle regioni di rivestire un ruolo positivo e propositivo anche per quanto riguarda la vicenda della cessione dei beni riferibili al Ministero della difesa. Molto spesso si andrebbero a complicare le cose e aver creato un'Agenzia del demanio così agile, propensa e aperta verso il mercato potrebbe risultare inutile; non ci si può infilare nelle pastoie, nelle lungaggini burocratiche rappresentate dalla programmazione negoziata, dai protocolli d'intesa con gli enti territoriali e così via.
Per quanto concerne la vicenda relativa al quadro che avete predisposto con la Cassa depositi e prestiti, in relazione alle concessioni cinquantennali, mi interesserebbe capire meglio come sia stata avviata e se abbia dato qualche tipo di frutto.
Riguardo poi alla cessione agli enti locali delle opere di urbanizzazione, immagino si tratti di quell'annosa questione riguardante i beni demaniali sui quali sono intervenuti gli stessi enti locali - ad esempio, i comuni - con opere di manutenzione straordinaria, facenti comunque capo a complessivi oneri di urbanizzazione. A che punto siamo? Come si interseca la vostra attività con il provveditorato generale delle opere pubbliche? La cosa mi incuriosisce particolarmente perché, in passato, ho avuto modo di esaminare un piano generale delle opere pubbliche, caratterizzato da un elenco di tutti gli interventi che bisognava fare su beni di interesse pubblico e che prevedevano una spesa di 3-3,5 miliardi.
Dei beni della Difesa ha parlato il collega Leo; in ogni caso mi interessa sapere cosa non ha funzionato per quanto riguarda il rapporto con Patrimonio Spa. Tra l'altro, c'è una questione che vorrei affrontare, anche in relazione alla prossima finanziaria. Il Governo sta portando avanti un'operazione di copertura sui *ticket* sanitari, che costa 834 miliardi, ed ha avuto - penso anche grazie ad un suggerimento dell'Agenzia del demanio - l'idea di mettere a copertura circa 750 milioni dalla manutenzione. Sono andato a «spulciare» le previsioni del 2008, in particolare riguardo alle spese di manutenzione, ed ho verificato che il totale dei capitoli - salvo che non abbia sbagliato - ammonta a 1.410.416.129. Su questi capitoli l'incidenza delle spese di manutenzione equivale a circa 138.662.550: le ordinarie ammontano a 102 milioni e le straordinarie a 35 milioni. Sul complesso incidono gli acquisti e le costruzioni degli immobili, che ammontano a circa 978 milioni. Ho analizzato analiticamente, capitolo per capitolo, il complesso delle manutenzioni e dei costi di costruzione e di acquisto che, naturalmente, comprendono edilizia universitaria, servizi e strutture delle Forze di polizia, ammodernamento ed innovazione del sistema delle infrastrutture militari, acquisto di beni, manutenzione del demanio e quant'altro. I 750 milioni non sono esagerati rispetto ad una spesa complessiva di 1.410.416.129? Non sono esagerati anche i 200 milioni di anticipazione che dovrebbe essere operata sul 2008 a copertura dei *ticket* sanitari che, in qualche modo, il Governo sembra orientato ad utilizzare? Infatti, 750 più 200 fa 950: ciò significa che, su un complesso di manutenzioni ed ammennicoli vari di 1.410.416.129, o si rinuncia a fare il piano di manutenzioni generali, oppure, anche ammesso che lo posponesse ad annualità successive, non può essere usata a copertura una posta che comunque, negli anni successivi, dovrebbe essere ripresa. Questo aspetto mi incuriosisce particolarmente, anche perché, molto presto, dovremo affrontare questo argomento in finanziaria: mi pare una partita molto fumosa, per la quale avrei bisogno

di qualche specificazione.
L'ultima questione riguarda gli oneri di custodia sui veicoli sequestrati. La sua relazione parlava di uno *stock* di debito pregresso relativo al 2001: mi piacerebbe che questo *stock* fosse quantificato, così come il contenzioso in essere. Sono tutti dati che a noi possono risultare utili per il successivo esame del disegno di legge finanziaria, ammesso che quest'ultimo verrà sottoposto all'esame di questa Camera.

PRESIDENTE. Quello lo scopriremo solo vivendo.
Do ora la parola alla dottoressa Spitz per la replica.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Ritengo sia più semplice rispondere per temi alle diverse domande che mi sono state rivolte.
Intanto, direi che potrei cominciare con la questione riguardante i beni immobili, che ormai sono assunti in consistenza dallo Stato - quindi, di proprietà dello Stato -, utilizzati da associazioni culturali o altri soggetti e provenienti da requisizioni o altre forme di assunzione in consistenza allo Stato. Oggi noi non abbiamo più una mappatura, un monitoraggio completo relativo alla provenienza dei beni che, tra l'altro, è molto difficile da tracciare. Nel corso del censimento, è stato fatto un grande lavoro concernente la datazione dei beni: sono stati verificati i beni che lo Stato ha acquisito dopo il 1945, ma per ciò che riguarda i beni acquisiti in data anteriore non abbiamo la possibilità di ricostruirne con esattezza la provenienza. Quindi, il nostro censimento può fornire dati sicuri a partire dal 1945. In ogni caso, posso anche dire che esistono una norma del 2001 ed un successivo regolamento che stabiliscono le modalità di accesso al canone agevolato per tutte le istituzioni culturali che operano in questo Paese. Molte istituzioni culturali beneficiano di questa normativa che prevede la corresponsione di un canone pari al 10 per cento del valore di mercato: quindi, abbiamo un canone ridotto del 90 per cento rispetto al valore di mercato.
Ovviamente, esistono dei criteri di valutazione - peraltro, dettati da un regolamento - per quanto riguarda l'attribuzione del beneficio: noi applichiamo la normativa che è stata emanata, dando soddisfazione a tutti i soggetti. Tra l'altro, poiché i beni confiscati sono destinati ai comuni per finalità sociali e alle Forze dell'ordine per garantire la sicurezza, ma la finanziaria dello scorso anno ha consentito di ampliare la platea dei beneficiari anche a soggetti territoriali diversi dai comuni e ad enti non territoriale, si può immaginare che, oltre alle finalità sociali, anche le culturali potrebbero beneficiare dell'utilizzo, ad esempio, di immobili confiscati alla criminalità organizzata.
Per quanto riguarda i beni confiscati, credo che non spetti a noi dell'Agenzia del demanio stabilire se la nostra gestione è efficiente più o meno di quella esercitata da un soggetto che ancora deve nascere: infatti, è difficile confrontarsi con soggetti che non esistono. Possiamo però dire che noi abbiamo attivato, in poco tempo, una gestione approfondita del fenomeno. Il problema dei beni confiscati alla criminalità consiste nel tasso di illegalità, connaturato al bene di un criminale. È evidente che nessun criminale ha interesse a tenere in un ambito di illegalità il proprio patrimonio immobiliare, soprattutto se esso serve a coprire azioni illegali. Il grande sforzo che l'Agenzia del demanio profonde è proprio quello di portare alla legalità questi beni: credo che questa azione possa essere portata avanti esclusivamente da chi ha una grande competenza riguardo alla gestione di un patrimonio immobiliare. Si può discutere sull'efficacia dell'Agenzia del demanio riguardo alla destinazione dei beni, ma è certo che riportare alla legalità un bene è una competenza che io rivendico all'Agenzia del demanio; ciò, proprio per la grande capacità dell'Agenzia di operare un'efficiente gestione di un

patrimonio immobiliare.
Visto che stiamo trattando di beni fuori dal portafoglio dello Stato, passo alla trattazione dei veicoli confiscati. Per quanto riguarda i veicoli confiscati in via amministrativa, posso confermare che all'attualità noi gestiamo una procedura che prevede l'immediata dismissione del veicolo tramite la procedura del custode acquirente, quindi non vi sono più periodi di giacenza del veicolo stesso. Quelli che oggi stiamo sopportando sono i costi che derivano dal fallimento, avvenuto a metà del 2005, della famosa società Eurocomputer Spa, poi Eliosnet Spa. Quindi, abbiamo dovuto sopportare il costo di giacenza dei veicoli sequestrati al posto di questa società. Ovviamente, lo Stato si sta rivalendo anche su di essa, ma credo che non si riuscirà ad ottenere molto.
All'attualità sono stati già stipulati accordi con il 70 per cento delle depositerie che vantavano dei crediti presso lo Stato che, ovviamente, prevedono una riduzione del credito vantato, pari a circa il 17 per cento di quanto dovuto. Proseguiremo per tutto quest'anno e per l'inizio del 2008 ai fini del completamento relativo all'ulteriore 24 per cento: insomma, contiamo di chiudere questa partita e, nel frattempo, di concludere tutte le procedure di affidamento ai custodi acquirenti. Quindi, a metà del 2008, dovremmo aver chiuso con il passato e aperto la nuova procedura; nel frattempo, abbiamo in corso una procedura transitoria che non costa allo Stato.

GIANFRANCO CONTE. Riguardo alla quantificazione, vorrei capire in capo a chi vanno le liquidazioni degli *stock* precedenti. Poiché si tratta di un aspetto rilevante, quando voi chiudete i contenziosi relativi ai depositi pregressi anteriori al 2001 - e, comunque, anteriori al fallimento della società - a quanto ammonta lo stock del debito che avete nei confronti dei depositari? Poiché secondo la relazione si procederà al pagamento nel 2008, debbo dire che io non ho visto appostata da nessuna parte la cifra relativa. Tra l'altro, farete riferimento al vostro bilancio?

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Ci sono già stati affidati 150 milioni di euro distribuiti su tre annualità: attraverso di essi contiamo di esaurire tutto il debito pregresso. Quindi, le risorse sono già state acquisite dall'Agenzia del demanio: tra l'altro, dopo aver compiuto una puntuale ricognizione presso tutte le nostre filiali, abbiamo valutato che esse sono sufficienti per estinguere tutti i debiti maturati all'attualità. Nella fase di avvio della procedimento con i custodi acquirenti, abbiamo attivato una procedura, cosiddetta transitoria, con una serie di società che si occupano di rottamazione. Inoltre, il prezzo che noi acquisiamo per la rivendita del rottame copre i pochi giorni di deposito che ancora paghiamo.

GIANFRANCO CONTE. Ma il triennio è antecedente?

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Sì, è antecedente.

GIANFRANCO CONTE. Correte il rischio di perdere la prima annualità.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. No, l'abbiamo già pagata. Abbiamo già provveduto a pagare il 76 per cento delle fatture sulle quali abbiamo aperto un negoziato, ottenendo una riduzione del 17 per cento.
Devo tranquillizzare l'onorevole Gianfranco Conte anche riguardo al tema delle manutenzioni, poi passerò a parlare delle valorizzazioni. Ho notato che l'onorevole è in possesso di dati molto dettagliati e me ne compiaccio perché sono simili ai nostri.

In ogni caso, credo che la norma prevista nel disegno di legge riguardi innanzitutto un tetto per l'utilizzo di risorse a favore di manutenzioni straordinarie e ordinarie, sia su immobili di proprietà dello Stato sia su immobili condotti in locazione passiva. I tetti previsti sono dell'1 per cento del valore dell'immobile per le manutenzioni ordinarie e del 3 per cento per le manutenzioni straordinarie; quindi, il calcolo che lei ha fatto è desunto da un ipotetico valore del patrimonio immobiliare utilizzato dalle amministrazioni dello Stato e non è così immediato. Tra l'altro, gli immobili a cui si riferiscono questi tetti non sono solo quelli utilizzati dalle amministrazioni centrali, poiché il loro numero è più ampio e riguarda anche gli immobili di tutti gli enti non territoriali che utilizzano patrimonio pubblico. Quindi, i capitoli per le manutenzioni sono riferiti ad immobili dello Stato e non a quelli degli enti non territoriali: ecco perché credo che questa relazione non sia così diretta.

GIANFRANCO CONTE. Pensa che sia sostenibile un ulteriore aggravio di 200 milioni per coprire i t*icket* sanitari? Abbiamo già stabilito che 750 milioni rappresentano una cifra molto ambiziosa, ma se arriviamo al miliardo...

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Non mi posso esprimere su questo; le dico solamente che dipende dal numero di immobili interessati a questa manovra. Le percentuali del 3 ed 1 per cento sono quelle che la pratica di mercato e la buona prassi prevedono per quanto riguarda l'onere manutentivo, che va sostenuto nel caso di manutenzioni straordinarie o ordinarie su immobili di varie tipologie. Peraltro, esso è stato anche desunto da quelle percentuali previste nell'ambito del contratto per i fondi immobiliari pubblici; lei sa, infatti, che noi siamo il conduttore unico, quindi quando dobbiamo occuparci della manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili conferiti ai fondi, abbiamo un tetto del 3 e dell'1 per cento. Quindi, abbiamo mutuato quella percentuale da quel contratto.
Per quanto riguarda un'ulteriore osservazione sul rapporto tra i programmi unitari di valorizzazione delle STU (società di trasformazione urbana), credo che le due cose siano assolutamente in successione. Voglio dire che un piano consiste in una pianificazione di livello sovraordinato, mentre le STU sono strumenti per la gestione di una valorizzazione. È ovvio che la pianificazione precede la costituzione di strumenti *ad hoc*, necessari per dare attuazione alla gestione di un bene pubblico dato in concessione cinquantennale anche ad una società di trasformazione urbana, qualora costituita in accordo con gli enti locali e con i privati, oppure in concessione diretta ad un ente locale o ad un soggetto privato. Quindi, si tratta di una forma di associazione tra soggetti che possono utilizzare un bene per una concessione di valorizzazione.

GIANFRANCO CONTE. Temo le conferenze di servizi.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Credo che all'attualità noi abbiamo già portato a conclusione parecchie conferenze di servizi; mi permetto di dire che dipende anche dagli ambiti regionali in cui i piani di valorizzazione sono portati avanti. È ovvio che vi sono ambiti più efficienti ed ambiti caratterizzati da una maggiore complessità.
Per quanto riguarda le opere di urbanizzazione, sono tre anni che stiamo procedendo alla dismissione su base tabellare; mi riferisco a tariffe che sono state stabilite dalla finanziaria del 2005 per la dismissione delle opere di urbanizzazione. Quelle tariffe sono equiparabili ai costi di esproprio, per cui, sostanzialmente, i comuni possono

diventare proprietari delle opere di urbanizzazione, con tariffe assimilabili ad una procedura di esproprio, senza avere l'onere di attivare una procedura di questo tipo, comprensiva di un costo indotto che, invece, queste tabelle non contengono.
Per quanto riguarda il rapporto con i provveditorati alle opere pubbliche, noi partecipiamo a tutti i tavoli tecnici, le conferenze che i provveditorati indicono per la ristrutturazione e la realizzazione di opere pubbliche. Ovviamente, abbiamo voce in capitolo quando si tratta di immobili che devono poi essere utilizzati da amministrazioni dello Stato e su questo, poiché si tratta di immobili che vengono assunti in consistenza, ci esprimiamo ogni volta che vi è un avvio di procedimento.

GIANFRANCO CONTE. Salvo che alla Camera dei Deputati.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Salvo che alla Camera dei Deputati, ma questo fa parte del regolamento di questo ramo del Parlamento.
Per quanto riguarda i beni della Difesa, abbiamo già proceduto ad individuare, d'intesa con l'amministrazione della Difesa, due elenchi di immobili per un valore nominale di 2 miliardi di euro. Ciò, attraverso due decreti: uno risalente al febbraio 2007 e l'altro del luglio 2007. Stiamo lavorando con l'amministrazione militare per individuare altri due elenchi, che saranno contenuti in due successivi decreti da emanarsi nel corso del 2008. Nel secondo decreto abbiamo anche individuato la possibilità per l'amministrazione militare di trovare, attraverso gli accordi che stiamo stipulando con gli enti locali, altre infrastrutture, che possono essere permutate o realizzate d'intesa con gli enti locali in favore dell'amministrazione militare. In tal modo, si possono valorizzare immobili che attualmente non soddisfano più le esigenze di infrastrutturazione di un'amministrazione militare poiché, in gran parte, sono obsoleti e spesso e volentieri inutilizzati da molto tempo. Con la stessa procedura individuiamo, d'intesa con l'amministrazione militare, quelle nuove infrastrutture che possono essere di maggiore interesse per la stessa amministrazione, ovviamente andando oltre l'individuazione di quei beni finalizzati ad una valorizzazione.
All'attualità, quei due decreti individuano quasi tutti gli immobili all'interno dei perimetri dei centri urbani, che spesso risultano totalmente inutilizzati da lungo tempo. In molti casi, ci facciamo anche carico della bonifica, poiché, ovviamente, vi sono materiali inquinanti e poi, in accordo con i comuni, troviamo la più proficua utilizzazione pubblica per fini collettivi. In altri casi, quando l'utilizzazione pubblica non è ritenuta proficua, si procede ad una valorizzazione di tipo privatistico e i comuni, in questo caso, beneficiano di una percentuale dell'incremento di valore che viene destinata alle amministrazioni comunali nel cui territorio ricadono questi immobili. Attualmente, stiamo procedendo, e contiamo di emanare il prossimo decreto sicuramente entro il mese di febbraio del 2008; quindi si tratta di un'attività perennemente in corso.

MAURIZIO LEO. Si completerà tutto nel 2008?

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Assolutamente sì! Si completerà quanto previsto dalla finanziaria del 2007, avendo quindi a riferimento i 4 miliardi. Se poi vi sono altri beni, noi ancora non lo sappiamo.
Volevo fare un'ultima precisazione a proposito di Brescia, di cui lei ha parlato in precedenza; alla fine di novembre si sottoscriverà il contratto con tale città, con la quale, tra l'altro, abbiamo elaborato un protocollo d'intesa, in cui è prevista la valorizzazione di

due caserme e la dismissione al comune di altre due infrastrutture militari per lo svolgimento di pubbliche funzioni. Ripeto che a fine novembre si firmerà.

GIANFRANCO CONTE. Di Patrimonio Spa parleremo un'altra volta.

ELISABETTA SPITZ, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Per quanto riguarda Patrimonio Spa, credo che il problema nasca dal fatto che stiamo parlando di una società ricompresa nel perimetro delle pubbliche amministrazioni. Patrimonio Spa deve sottostare alle stesse procedure a cui deve sottostare l'Agenzia del demanio che, peraltro, è un ente pubblico economico e quindi, sostanzialmente, ha un'organizzazione di tipo privatistico. L'eccesso di somiglianza tra i due soggetti e la differenza in termini dimensionali e di presidio del territorio hanno manifestato i problemi della società suddetta a realizzare gli stessi obbiettivi che realizza l'Agenzia del demanio. Credo che Patrimonio Spa possa funzionare se ha un oggetto ed una missione diversi da quelli che già persegue l'Agenzia del demanio. Oggi siamo troppo simili per poter funzionare entrambi efficacemente.

PRESIDENTE. Grazie per l'esaustività della trattazione e buon lavoro.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
IV (Difesa) della Camera dei deputati
e 4ª (Difesa) del Senato della Repubblica

Commissioni Riunite IV Camera e 4ª Senato - Resoconto di mercoledì 9 luglio 2008

AUDIZIONI

Mercoledì 9 luglio 2008. - Presidenza del presidente della 4ª Commissione del Senato della Repubblica, Gianpiero Carlo CANTONI. - Interviene il ministro della difesa, Ignazio La Russa.

La seduta comincia alle 14.

Audizione del Ministro della difesa sulle linee programmatiche del suo dicastero. *(Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione).*

Le Commissioni proseguono lo svolgimento dell'audizione in titolo, rinviata nella seduta del 18 giugno scorso.

Gianpiero Carlo CANTONI, *presidente,* comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Avverte inoltre che la pubblicità della seduta verrà altresì assicurata attraverso la resocontazione stenografica, che sarà resa disponibile in tempi rapidi.
Porge quindi il benvenuto al presidente della Commissione difesa della Camera dei deputati, onorevole Cirielli, e ai colleghi, ringraziando il ministro La Russa per la sua presenza e per le preziose informazioni fornite in occasione della precedente seduta.
In considerazione dell'elevato numero di richieste di intervento, dell'opportunità di garantire la conclusione dell'audizione entro la seduta odierna, dando al Ministro un adeguato spazio per la replica, e dell'esigenza di permettere ai parlamentari di essere presenti fin dall'inizio dei lavori delle sedute pomeridiane delle rispettive Assemblee, chiede di voler contenere nel tempo massimo di 5 minuti i rispettivi interventi.

Il deputato Salvatore CICU (PdL) ribadisce il sostegno forte e condiviso nei confronti dei militari, evidenziandone in particolare la capacità di dare credibilità al Paese, anche sul piano internazionale. Per queste ragioni egli non ritiene che il comparto meriti il trattamento che ad esso è stato attribuito per effetto dei recenti provvedimenti legislativi, che ne decurtano severamente le risorse, ponendo in risalto che, nel caso della Difesa, esse sono essenzialmente finalizzate all'addestramento e alla sicurezza degli uomini.

Il senatore Achille SERRA (PD) si sofferma in particolare sulla questione degli alloggi, di cui sottolinea la particolare complessità, evidenziando la necessità di conciliare le esigenze dell'Amministrazione con quelle del personale. A questo scopo, suggerisce il superamento della vecchia logica degli alloggi di servizio, la cui rigidità nel tempo ha generato un notevole contenzioso, affermando che il passaggio al sistema professionale richiede anche in questo campo l'adozione di nuove strategie.

Il senatore Mauro DEL VECCHIO (PD) nota che le linee programmatiche indicate dal Ministro nella precedente seduta lasciavano intravedere un sostegno alle Forze armate coerente con l'impegno e la dedizione degli uomini e delle donne in uniforme. Il contenuto del decreto-legge n. 112, attualmente all'esame della Camera dei deputati, si muove invece in direzione opposta, inducendo forti interrogativi sulla possibilità di mantenere gli obiettivi di efficienza, prontezza operativa e capacità di proiezione richiamati dal Ministro. Ciò testimonia a suo avviso l'esistenza di una divaricazione all'interno della compagine governativa, sulla quale sollecita chiarimenti.

Il senatore Luigi RAMPONI (PdL) osserva che i continui decrementi dei fondi assegnati alla Difesa fanno sì che essa possa contare su risorse assolutamente inadeguate rispetto al peso dell'Italia sul piano internazionale. Egli chiede perciò un impegno del Governo affinché, nelle prossime manovre economico-finanziarie, il comparto risulti destinatario di stanziamenti che lo portino quanto meno al livello medio di altri paesi, risultando altrimenti preferibile e necessaria una revisione strutturale dello strumento. Chiede inoltre notizie su uno studio in proposito annunciato sul finire della scorsa legislatura. Quanto al problema della casa, si rimette ai contenuti e alle finalità del disegno di legge n. 166, a sua firma, in esame presso la Commissione difesa del Senato.

La deputata Federica MOGHERINI (PD) chiede chiarimenti sulle missioni internazionali cui l'Italia prende parte, con specifico riferimento alla definizione delle linee strategiche ed al contributo fornito in alcuni teatri internazionali, e segnatamente in Afghanistan, domandando altresì se in materia esista continuità o discontinuità rispetto al Governo precedente. Sollecita quindi informazioni sulla copertura aerea dei militari italiani impiegati in Afghanistan e sulle risorse dalle quali deriverebbe lo schieramento aggiuntivo di quattro caccia Tornado. Domanda altresì un aggiornamento a proposito dei carabinieri che verrebbero inviati a supporto della polizia afgana. Si sofferma infine sui tagli alle risorse destinate alle missioni internazionali contenuti nel citato decreto-legge n. 112, chiedendo precisazioni sulla compatibilità delle decurtazioni di fondi destinati alla Difesa con la partecipazione dell'Italia al Sistema di difesa europea.

Il deputato Roberto SPECIALE (PdL), nel concordare con le considerazioni del senatore Ramponi, auspica che il Ministro si muova sempre con spirito realistico nel riferirsi alla percentuale del PIL destinata alla Difesa. Richiama inoltre le conclusioni alle quali era giunto nel 1996 il Gruppo di verifica da lui presieduto, esprimendo il convincimento che all'interno del comparto possono essere recuperate ingenti risorse che consentano di pervenire ad un riequilibrio della spesa complessiva. Segnala infine che l'attuale strumento appare nettamente squilibrato a danno dell'Esercito, che è sempre ultimo per investimenti, auspicando una rimodulazione degli stanziamenti in tal senso.

Il senatore Gian Piero SCANU (PD) formula l'auspicio che la linea espressa dal ministro La Russa nel corso dell'esposizione delle linee programmatiche del suo

Dicastero prevalga rispetto a quella di chi orienta la politica economica del Governo, evidenziando che, attraverso l'adozione del citato decreto-legge n. 112, il Governo ha surrettiziamente modificato il modello di difesa, di fatto espropriando il Parlamento del dibattito sulla questione. Si sofferma quindi in particolare sulle norme, contenute in quel provvedimento d'urgenza, che nei fatti determinano a piacere la permanenza di un dipendente pubblico e che a suo giudizio causano un vulnus gravissimo al sistema, soprattutto se applicate al comparto sicurezza e difesa. Auspica pertanto che questa «mattanza» di stanziamenti e di condizioni generali afferenti allo status del personale possa essere scongiurata, evitando l'assunzione di posizioni che rappresentano peraltro l'esatto opposto di quanto promesso dai partiti di Governo in campagna elettorale.

Il deputato Gianfranco PAGLIA (PdL) si sofferma innanzitutto sulla questione dell'apertura al pubblico delle caserme il 4 novembre. Passa quindi ad affrontare la questione degli alloggi, sulla quale conviene con le considerazioni del senatore Ramponi, evidenziando la necessità della creazione di alloggi interforze. Nell'avanzare dubbi sulla concreta possibilità di transito di sottufficiali dall'Esercito nelle Forze di polizia, reputa impraticabile un decremento degli stanziamenti della Difesa al di sotto dell'1 per cento del PIL, auspicando un'adeguata informativa su quanto i militari stanno facendo in Campania e suggerendo di portare all'attenzione del ministro Tremonti il grande impegno delle Forze armate italiane nei teatri esteri.

La deputata Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD) si richiama al dibattito svoltosi ieri presso la Commissione difesa della Camera dei deputati in occasione dell'esame, in sede consultiva, del disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 112, osservando che il parere espresso ieri dalla Commissione, pur se favorevole nel dispositivo, contiene un tale numero di condizioni da sostanziare una drastica bocciatura della manovra economica del Governo. Ciò la induce a chiedere al Ministro se abbia o meno concertato con il ministro Tremonti i tagli operati sulle risorse destinate alla Difesa. Si sofferma quindi in particolare sulle decurtazioni relative ai reclutamenti, di cui evidenzia la particolare gravità, atteso che l'85 per cento di quei reclutamenti avviene nel sud del Paese. Svolge quindi alcune considerazioni riguardanti il decremento del Fondo per la bonifica delle aree militari, evidenziando conclusivamente che la sede naturale per operare una modifica del modello di difesa, quale quella nei fatti risultante dai provvedimenti del Governo, è il Parlamento.

Edmondo CIRIELLI, *presidente della IV Commissione della Camera dei deputati*, prende brevemente la parola per sottolineare che nel corso della seduta di ieri la Commissione da lui presieduta ha approvato a maggioranza un parere favorevole con condizioni, operando con un'assoluta linearità procedurale.

Il senatore Silvio Emilio SIRCANA (PD) si sofferma in particolare sulla necessità, evidenziata dal Ministro, di avvicinare i giovani al mondo della Difesa, attraverso una giornata da trascorrere nelle caserme e la promozione di stage di un mese dedicati ai giovani. Nell'auspicio che l'iniziativa non si riduca ad una banale apertura al pubblico delle caserme a semplice scopo promozionale, chiede se esista una valutazione economica relativa ai costi dell'iniziativa ed al capitolo di spesa dal quale le risorse verrebbero attinte.

Il deputato Franco GIDONI (LNP) avanza preoccupazioni riferite alle decurtazioni di cui è oggetto il bilancio del Dicastero della difesa, con forti ripercussioni anche a carico

dell'industria del settore, che pure rappresenta un comparto di eccellenza. Sollecita inoltre un esame della tematica della soppressione del servizio di leva, attualmente solo sospeso, soffermandosi infine sul delicato problema degli esuberi, sul quale è opportuna a suo giudizio una riflessione. Chiede infine al Ministro se non intenda promuovere l'elaborazione di un libro bianco contenente le linee guida sulla Difesa.

Il senatore Carlo PEGORER (PD), richiamate le considerazioni svolte dal Ministro nella precedente seduta, evidenzia la contraddizione esistente rispetto alle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 112, con specifico riferimento alle decurtazioni dei fondi destinati all'esercizio e all'investimento. Richiama inoltre l'attenzione sui contenuti di un rapporto del Dipartimento della difesa USA relativo alle misure di sicurezza delle strutture militari controllate dagli USA in Europa, su cui ha presentato peraltro l'interrogazione 4-00259.

Il deputato Ettore ROSATO (PD) stigmatizza le norme contenute nel decreto-legge n. 112, che a suo avviso hanno un forte impatto sullo status del personale militare, con specifico riferimento agli articoli 71 e 72. In particolare, segnala l'ingiustizia intrinseca di una equiparazione del personale delle Forze armate a quello appartenente alla pubblica Amministrazione in generale, segnatamente con riferimento a decurtazioni allo stipendio per i primi giorni di malattia, che graverebbero in misura eccessiva sugli emolumenti dei militari. Affronta altresì il tema del ridisegno del modello di difesa, sottolineando l'opportunità di rimodulare i tagli ai consumi intermedi. Chiede una valutazione in ordine a notizie relative a test missilistici condotti dall'Iran, che riconfermerebbero la disponibilità di vettori idonei a raggiungere il territorio di Israele. Domanda infine chiarimenti in ordine all'evoluzione di contratti stipulati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e relativi al trasferimento alla disponibilità della Regione di strutture militari non più utilizzate.

Il deputato Pier Fausto RECCHIA (PD) si richiama al parere espresso ieri dalla Commissione difesa della Camera sul decreto-legge n. 112 che, pur se proceduralmente corretto, ritiene tuttavia politicamente assurdo. Segnala che le decurtazioni operate dal provvedimento d'urgenza vanno ad incidere sull'efficienza dello strumento militare, senza tener conto del fatto che il bilancio della Difesa è stato già pesantemente penalizzato in passato e conclude che, attese le risorse disponibili, la revisione del modello appare sostanzialmente obbligata.

Il deputato Filippo ASCIERTO (PdL) suggerisce che i marescialli in esubero possano essere adibiti, a domanda, alle Procure, con funzioni di segreteria. Reputa inoltre del tutto irrazionale che il comparto della Difesa subisca decurtazioni di fondi senza che si tenga conto della sua peculiarità ed auspica una forte attenzione del Governo nei confronti delle Forze armate e delle forze dell'ordine.

Edmondo CIRIELLI, *presidente della IV Commissione della Camera dei deputati*, ringrazia tutti gli intervenuti, ritenendo comprensibile che negli interventi i parlamentari si siano particolarmente soffermati sulle norme contenute nel decreto-legge n. 112.

Il ministro Ignazio LA RUSSA, evidenzia innanzitutto che l'*iter* del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112 è *in itinere* e che il provvedimento è tutt'altro che blindato rispetto a proposte del Parlamento. Dà quindi lettura di una nota riferita appunto agli aspetti salienti del provvedimento d'urgenza, nella quale si approfondisce

la necessità di garantire gli indispensabili livelli di funzionalità ed efficienza dello strumento militare, in coerenza con gli ulteriori impegni operativi assegnati sul piano della sicurezza pubblica alle Forze armate e con la riconosciuta specificità, sul piano normativo ed economico, del comparto sicurezza e difesa. Evidenzia quindi che il Paese si trova in un momento di grande difficoltà economica, nel quale ogni settore è chiamato responsabilmente a fare la propria parte. Per quanto riguarda il suo Dicastero, è comunque a suo giudizio essenziale dar luogo ad incrementi costanti, anche se ridotti, ferma restando la necessità di considerare che stanziamenti dedicati alla Difesa sono comunque allocati anche all'interno dei bilanci di altri dicasteri. Reputa comunque primario definire a che punto si trovi il riordino del sistema Difesa. Si sofferma quindi in particolare sulla tematica dell'alienazione del patrimonio immobiliare a disposizione del comparto, esprimendo l'auspicio di un ritorno di risorse nelle pieghe del bilancio ad esso destinato. Dopo aver dato notizia relativamente a cessioni di caserme in alcune regioni, esprime preoccupazione relativamente ai test missilistici condotti dall'Iran. Quanto al problema alloggiativo, specifica che gli alloggi vanno a suo giudizio alienati agli occupanti, a condizione che ne abbiano titolo. Al problema della casa egli ritiene comunque possibile trovare soluzione anche facendo ricorso ad interventi di privati. Con riferimento alle decurtazioni del comparto, assicura peraltro che i tagli di spesa non andranno comunque ad incidere sulle forze di pronto impiego. Dopo aver sottolineato che della Difesa spesso ci si ricorda soltanto nella fasi di emergenza, conferma che la linea strategica relativamente all'impegno in Afghanistan resta quella di incrementare le capacità di risposta delle Forze armate e della polizia afgana. Dai suoi contatti con le Autorità di quel paese, gli è parso in ogni caso di comprendere che nei confronti dell'Esecutivo precedente ci fosse il timore che gli impegni assunti potessero vacillare a causa della presenza nella compagine governativa di componenti diversamente orientate. Rinvia comunque ogni decisione riferita all'invio di Tornado al dibattito che si avrà in occasione del rifinanziamento delle missioni internazionali. Dopo aver rilevato che l'impegno nel Sistema di difesa europea non può che conseguire dalle risorse a disposizione, sottolinea l'esigenza che le risorse disponibili siano innanzitutto destinate alla tutela degli uomini. Esclude comunque che si sia di fronte ad una modificazione del modello di difesa, ma unicamente ad oscillazioni tra un minimo ed un massimo di stanziamenti. Nell'evidenziare che l'ipotesi di uno stage per i giovani non potrà essere realizzata prima del prossimo anno, preannuncia l'intenzione di promuovere per il 4 novembre una giornata di identità nazionale, destinata a favorire la vicinanza tra i giovani e le Forze armate e sottolinea che il ministro Gelmini è apparsa molto interessata alla promozione di un programma congiunto destinato alle scuole. Rimarca conclusivamente l'apprezzamento di cui le Forze armate italiane sono fatte oggetto in tutti i teatri internazionali in cui operano, e segnatamente in Afghanistan.

Gianpiero Carlo CANTONI, *presidente,* dichiara conclusa l'audizione. Ringrazia ancora il ministro La Russa, il Presidente della Commissione difesa della Camera dei deputati e quanti sono intervenuti nel dibattito, anche per la tranquillità e la cordialità che hanno contraddistinto i lavori, e toglie la seduta.

La seduta termina alle 16.15.

N.B: Il resoconto stenografico è pubblicato in un fascicolo a parte.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della IV Commissione permanente
(Difesa)

IV Commissione - Resoconto di giovedì 17 luglio 2008

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 17 luglio 2008.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.50 alle 13.55.

AUDIZIONI

Giovedì 17 luglio 2008. - Presidenza del presidente Edmondo CIRIELLI.

La seduta comincia alle 14.

Audizione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Vincenzo Camporini, sull'assetto organizzativo della componente tecnico-operativa della Difesa.
(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione).

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori, sarà assicurata, oltre che mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati. Introduce, quindi, i temi dell'audizione.

Vincenzo CAMPORINI, *Capo di Stato Maggiore della Difesa*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Francesco BOSI (UdC), Filippo ASCIERTO (PdL), Americo PORFIDIA (IdV), Riccardo MAZZONI (PdL), Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD), Edmondo CIRIELLI, *presidente*, Ettore ROSATO (PD), Giulio MARINI (PdL), Federica MOGHERINI REBESANI (PD), Roberto SPECIALE (PdL), Gianfranco PAGLIA (PdL) e Pier Fausto RECCHIA (PD).

Vincenzo CAMPORINI, *Capo di Stato Maggiore della Difesa*, fornisce ulteriori precisazioni.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della IV Commissione permanente
(Difesa)

IV Commissione - Resoconto di martedì 22 luglio 2008

SEDE CONSULTIVA

Martedì 22 luglio 2008. - Presidenza del presidente Edmondo CIRIELLI. - Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Guido Crosetto.

La seduta comincia alle 14.

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2007.
C. 1416 Governo.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2008.
C. 1417 Governo.

Tabella n. 12: Stato di previsione del Ministero della difesa.
(Relazione alla V Commissione).
(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 119, comma 8, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, ricorda che la Commissione esaminerà congiuntamente i disegni di legge C. 1416 recante il «Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2007» e C. 1417 recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2008», limitatamente alla tabella 12 del Rendiconto e alla tabella 12 del bilancio di assestamento.
L'esame si concluderà con la votazione di una relazione su ciascuna delle predette tabelle cui saranno allegati gli emendamenti eventualmente approvati dalla Commissione.
A tal proposito, rammenta che il disegno di legge di approvazione del Rendiconto è sostanzialmente inemendabile, essendo ammissibili soltanto gli emendamenti volti ad apportare modifiche di carattere meramente formale.
Per quanto concerne gli emendamenti al disegno di legge di assestamento, ricorda altresì che si applicano le consuete regole di ammissibilità concernenti gli emendamenti al disegno di legge di bilancio. In particolare, gli emendamenti tendenti ad introdurre variazioni compensative all'interno del medesimo stato di previsione devono essere presentati presso la Commissione di merito.
Gli emendamenti tendenti ad introdurre variazioni compensative fra diversi stati di

previsione ovvero, nei limiti di ammissibilità, variazioni non compensative, possono essere presentati presso la Commissione di merito o presso la Commissione Bilancio. Gli eventuali emendamenti approvati dalla Commissione saranno allegati alla relazione che sarà trasmessa alla Commissione Bilancio e si intenderanno presentati a nome dell'intera Commissione.
Gli emendamenti respinti dovranno invece essere ripresentati presso la Commissione Bilancio, anche al solo fine di consentirne a quest'ultima la reiezione ai fini della ripresentazione in Assemblea. Fanno eccezione a questa regola gli emendamenti compensativi all'interno dello stato di previsione di competenza della Commissione di merito che, ove respinti dalla Commissione, potranno essere ripresentati direttamente in Assemblea.
Ricorda infine che, come stabilito nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 17 luglio 2008, il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato per le ore 18 di oggi.

Riccardo MAZZONI (PdL), *relatore*, ricorda che il Rendiconto generale dello Stato è lo strumento attraverso il quale il Governo adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria annuale relativa alle amministrazioni dello Stato e ad alcune amministrazioni autonome.
Il Rendiconto generale dello Stato è costituito da due parti: il conto del bilancio, che espone l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento, e il conto del patrimonio, che espone le variazioni intervenute nella consistenza delle attività e passività che costituiscono il patrimonio dello Stato.
L'esposizione dettagliata delle risultanze della gestione è fornita, su appositi stampati, dal conto del bilancio, che risulta costituito dal conto consuntivo dell'entrata e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a ciascun Ministero.
Il conto consuntivo della spesa del Ministero della difesa per il 2007 reca stanziamenti definitivi di competenza per complessivi 22.443 milioni di euro. Gli impegni totali assunti sui citati stanziamenti definitivi, pari a 21.743 milioni di euro, rappresentano quindi circa il 96,8 per cento degli stanziamenti stessi. L'incidenza percentuale delle risorse per la difesa sul bilancio dello Stato è stata pari al 4,4 per cento.
Gli stanziamenti definitivi sono aumentati del 9,3 per cento, quasi due punti e mezzo al di sopra del dato medio registrato nell'evoluzione della spesa finale del bilancio dello Stato.
L'importo delle previsioni definitive relative alle autorizzazioni di cassa è di 23.302 milioni di euro mentre nel bilancio di previsione risultava pari a circa 20.200 milioni di euro. I pagamenti effettuati a valere sulle citate previsioni definitive assommano a 22.096 milioni di euro e rappresentano il 94,8 per cento delle previsioni stesse.
Infine, i residui, che nelle previsioni al 1° gennaio 2007 erano pari a 4.802 milioni di euro, al 31 dicembre 2007 ammontano a 3.478,9 milioni di euro, di cui 1.842,5 relativi alle spese correnti e 1.636,4 in conto capitale.
Si ricorda che il Rendiconto generale dello Stato predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze è trasmesso alla Corte dei Conti per il giudizio di parificazione per una verifica della conformità dei dati del rendiconto della gestione finanziaria con le scritture contabili in possesso della Corte stessa. La Corte predispone altresì un'apposita relazione che, unitamente al giudizio di parificazione, viene trasmessa al Parlamento.
Un apposito paragrafo della citata relazione è dedicato quest'anno al tema dei beni

immobili dismessi dal Ministero della difesa. In proposito, la Corte ricorda che, nell'ambito dei processi di razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici ed al fine di adeguare l'assetto infrastrutturale delle Forze armate alle esigenze derivanti dall'adozione dello strumento professionale, è stata demandata al Ministero della difesa la possibilità di individuare beni immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso al medesimo dicastero per finalità istituzionali suscettibili di permuta con gli enti territoriali.
In particolare, in attuazione dell'articolo 1, comma 263, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006) e dell'articolo 1, comma 320, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007), il predetto Ministero è chiamato a dismettere, tramite l'emanazione di decreti, i beni non più utili ai fini istituzionali. Tali beni rientrano quindi nel portafoglio immobiliare dello Stato gestito dall'Agenzia del Demanio che provvede, a sua volta, alla loro presa in consegna e, successivamente, alla loro valorizzazione ovvero vendita, previa analisi volta all'individuazione delle specifiche potenzialità.
All'Agenzia stessa sono quindi affidate le relative attività e procedure di permuta, d'intesa con il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi generali dell' ordinamento giuridico-contabile. Nel biennio 2007-2008 è previsto quindi, dalla legge finanziaria per il 2007, l'affidamento in gestione all'Agenzia del Demanio di beni immobili (caserme, centri di addestramento, edifici) non più utili ai fini militari; tale operazione non dovrebbe comportare la loro vendita in quanto è previsto che rimangano in mano pubblica, anche concessi in gestione a privati per valorizzarli e recuperarli, consentendo di realizzare la tutela dei beni pubblici e la valorizzazione economica delle risorse artistiche. In tal modo si creano le condizioni per trasformare il patrimonio da voce passiva a risorsa ad elevato potenziale da sviluppare in senso economico.
Ad oggi sono stati emanati 2 decreti concernenti la dismissione di beni immobili della difesa: il primo emanato in data 28 febbraio 2007 (costituito da 201 beni) ed il secondo emanato in data 25 luglio 2007 (per un totale pari a 198 beni). La legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'emanazione entro il mese di ottobre di un ulteriore decreto che risulta attualmente in fase di predisposizione. Sono stati presi in consegna dall'Agenzia del Demanio 188 beni inseriti nel primo decreto e 133 beni presenti nel secondo decreto. Sono stati individuati 69 beni per un valore pari a circa 90 milioni di euro che, sulla base delle analisi condotte, risultano immediatamente vendibili. Sulla base delle analisi condotte risultano valorizzabili circa 160 beni già presenti nei decreti emanati. Con riferimento ai beni vendibili sono stati venduti 4 beni nel 2007 per un importo di euro 8.720.535 e 4 beni nel 2008 per un importo di euro 3.215.500.
Allo stato attuale sono 88 i beni interessati da processi di valorizzazione caratterizzati da un diverso stato di avanzamento, inseriti in 4 Protocolli d'Intesa ed in 4 Programmi Unitari di Valorizzazione stipulati finora con gli Enti territoriali ed includono 6 iniziative puntuali giunte a completamento.
A questo proposito ricorda che fra le novità introdotte la scorsa settimana nel decreto di manovra vi è la proroga al 31 dicembre 2008 del termine entro cui individuare gli immobili da dismettere, che dovranno essere consegnati all'Agenzia del Demanio al completamento delle procedure di riallocazione del patrimonio infrastrutturale in uso. La riallocazione potrà passare anche attraverso il ricorso ad accordi o a procedure negoziate con società a partecipazione pubblica e con soggetti privati. Parte delle risorse derivanti dalle dismissioni alimenteranno un Fondo presso il Ministero della difesa.
Ricorda inoltre che il Governo Prodi in due anni ha tentato di trasferire 800 ex-caserme, ex-polveriere e quant'altro all'Agenzia del Demanio per un valore di 4 miliardi: una

politica ambiziosa di valorizzazione potrebbe quadruplicare o persino decuplicare questo importo, secondo le stime più ottimistiche degli addetti ai lavori.

Ma i tempi burocratici restano lentissimi e le migliori ex-caserme nei centri delle grandi città sono ancora parte del demanio militare, pur se in disuso.
Per quanto concerne il disegno di legge recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2008, ricorda che esso contiene sia per lo stato di previsione dell'entrata sia per ciascuno degli stati di previsione dei ministeri di spesa, le proposte di variazione degli stanziamenti di bilancio in termini di competenza e di cassa. Tali variazioni possono riguardare sia modifiche già apportate in forza di atti amministrativi fino al 31 maggio, sia variazioni proposte direttamente con il disegno di legge di assestamento medesimo.
Lo stato di previsione del Ministero della difesa per il 2008, per effetto sia delle variazioni amministrative già intervenute, sia di quelle proposte con il disegno di legge in esame, reca previsioni assestate di competenza pari a 23.013,9 milioni di euro, di cui 19.419,8 milioni di parte corrente e 3.594,1 milioni di conto capitale.
Le autorizzazioni di cassa, a seguito dell'assestamento, ammontano a 23.152,2 milioni, ripartite fra parte corrente e conto capitale in ragione, rispettivamente, di 19.555,8 e 3.596,4 milioni.
Le variazioni già introdotte in bilancio, e pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, hanno determinato complessivamente un aumento di 1.631 milioni di euro delle previsioni di competenza, riguardante pressoché integralmente le spese correnti, e un incremento di 1.647,3 milioni di euro delle autorizzazioni di cassa. Tali variazioni sono derivate principalmente: dall'utilizzo del fondo per le missioni internazionali, allocato ad inizio anno nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferito per una quota pari a 877 milioni di euro, nello stato di previsione del Ministero della difesa, per effetto del decreto-legge n. 8 del 2008 che ha disposto la proroga annuale delle missioni stesse; dallo storno di fondi da altri ministeri per un ammontare pari a 506 milioni di euro e dal prelevamento dal fondo spese riservate 123,1 milioni di euro.
La manovra proposta con il disegno di legge di assestamento prevede, per lo stato di previsione del Ministero della difesa, un incremento netto di circa 250,3 milioni di euro delle previsioni in termini di competenza e di circa 366,5 milioni di euro in termini di autorizzazioni di cassa, riferito in massima parte alle spese correnti. Secondo quanto risulta dalla nota preliminare alla tabella 12, le variazioni di competenza proposte con l'assestamento sono connesse alle effettive esigenze emerse dall'effettivo svolgimento della gestione, tenuto altresì conto della situazione della finanza pubblica, mentre le modifiche proposte alle autorizzazioni di cassa sono dovute alla necessità di assestare le autorizzazioni stesse in relazione sia alla nuova consistenza dei residui sia alle variazioni proposte per la competenza, tenuto conto, peraltro, delle concrete capacità operative dell'Amministrazione.
Per quanto riguarda i residui passivi, che rappresentano sostanzialmente i debiti provenienti dai precedenti esercizi finanziari (differenza tra spese impegnate e spese effettivamente pagate), va rilevato che il provvedimento in esame, analogamente a quanto avvenuto in passato ne propone un sensibile incremento. In particolare, tali residui iscritti in bilancio per 230,8 milioni di euro dovrebbero essere incrementati per

circa 1.615 milioni di euro, raggiungendo un ammontare complessivo di circa 1.846 milioni di euro.
Secondo la nota preliminare alla tabella 12, «le variazioni ai residui trovano motivo nella necessità di adeguare i residui presunti a quelli risultanti dal Rendiconto 2007 e tengono conto altresì delle variazioni compensative intervenute nel conto dei residui passivi medesimi in relazione all'applicazione di particolari disposizioni legislative».
In proposito, appare opportuno che il Governo chiarisca quali siano i fattori che hanno determinato un così ampio divario tra la stima dei residui passivi contenuta nel bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario 2008 (1.013,8 milioni di euro) rispetto ai residui risultanti dall'assestamento (3.482,7 milioni di euro).
Va per altro ricordato che il provvedimento in esame non tiene conto degli effetti del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, ancora in corso di conversione - in quanto quest'ultimo è stato emanato successivamente all'adozione del presente disegno di legge - né sembra incorporare gli effetti del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, già convertito in legge con modificazioni.
In particolare, si ricorda che il decreto-legge n. 93 reca alcune riduzioni di spesa relative all'esercizio 2008 di competenza del Ministero della difesa per un ammontare di poco superiore a 10 milioni di euro (taglio lineare per l'anno 2008 degli stanziamenti di parte corrente della Tabella C della legge finanziaria 2008, riduzione del fondo per la bonifica delle aree militari, riduzione dei contributi ad alcuni enti).
Si rammenta altresì che il decreto-legge n. 112 del 2008 prevede invece il rifinanziamento del fondo missioni internazionali per circa 90 milioni di euro per l'anno 2008. Tali risorse, allocate nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, nel corso dell'esercizio 2008 dovranno essere per la gran parte trasferite al Ministero della difesa, ai fini della proroga delle missioni internazionali i cui oneri sono stati autorizzati dal decreto-legge n. 8 del 2008 fino al 30 settembre 2008.
Ritiene comunque opportuno che in merito al rapporto tra gli effetti dei citati provvedimenti e il presente disegno di legge sia acquisito l'avviso del Governo.
In conclusione, nell'esprimere un giudizio positivo sui provvedimenti in titolo, si riserva di presentare le prescritte relazioni sulla base dei chiarimenti del Governo e degli ulteriori elementi di valutazione che dovessero emergere durante il dibattito.

Il sottosegretario Guido CROSETTO, nel riservarsi di approfondire la questione relativa al divario esistente tra residui passivi previsti nel bilancio a legislazione vigente e residui passivi assestati, fa presente che gli effetti dei decreti-legge citati dal relatore non sono stati incorporati nelle previsi oni assestate per ragioni di carattere temporale.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

A G E N Z I A D E L D E M A N I O

Direzione Generale

COMUNICATO STAMPA

AGENZIA DEL DEMANIO-MINISTERO DELLA DIFESA: FIRMATO PRIMO DECRETO TRASFERIMENTO IMMOBILI
(passate a patrimonio disponibile Stato 201 ex caserme per un valore di 1 miliardo di euro)

Agenzia del Demanio e Ministero della Difesa hanno firmato il primo decreto per il passaggio al patrimonio immobiliare dello Stato di 201 immobili non più utili ai fini istituzionali, per un valore di 1 miliardo di euro. Il decreto e' in corso di registrazione alla Corte dei Conti e sara' successivamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Il provvedimento che rientra nelle disposizioni previste dalla Finanziaria 2007 (art. 1 comma 263), e' il primo di quattro decreti che sanciscono il passaggio di immobili dagli usi militari al patrimonio disponibile dello Stato. L'operazione di trasferimento degli immobili ex Difesa avrà termine entro luglio 2008, quando l'ultimo decreto completerà l'individuazione dei beni da trasferire all'Agenzia del Demanio, per un valore complessivo di 4 miliardi di euro.

I 201 immobili, oggetto di questo primo decreto, saranno consegnati all'Agenzia del Demanio entro il 30 giugno 2007. E' prevista per luglio 2007 una seconda "lista" di beni per il valore di 1 miliardo di euro con consegna entro fine 2007. Con identiche modalità verranno poi consegnati, entro il 2008, beni immobili per un valore di altri 2 miliardi di euro.

L'Agenzia del Demanio avvierà sui beni ex Difesa progetti di valorizzazione e di eventuale dismissione, condividendo con i Comuni interessati iniziative in linea con i fabbisogni del contesto urbano e sociale nel quale gli immobili sono inseriti. Spesso ubicati nel centro delle principali città italiane, questi beni (caserme, arsenali, poligoni, terreni) rappresentano un'opportunità di sviluppo e di innovazione nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico e nella pianificazione degli assetti territoriali.

L'Agenzia del Demanio, con le sue 20 Filiali e 890 dipendenti, gestisce dal 2001 il patrimonio immobiliare dello Stato, razionalizzandone e valorizzandone l'impiego.

Roma, 28 febbraio 2007

Agenzia del Demanio – Comunicazione
Via Barberini, 38 - 00187 Roma
Tel.06.42367.609 - Fax. 06.42367.530
dg.ufficiostampa@agenziademanio.it
www.agenziademanio.it – www.demaniore.com

AGENZIA DEL DEMANIO

Sappiamo valorizzare l'Italia

COMUNICATO STAMPA

VALORE PAESE: FIRMATO DA AGENZIA DEMANIO E MINISTERO DIFESA SECONDO DECRETO TRASFERIMENTO IMMOBILI
Passano a patrimonio disponibile Stato 198 ex caserme per un valore di 1 miliardo e 95 milioni di euro

Roma, 25 luglio 2007. È stato firmato dall'Agenzia del Demanio e dal Ministero della Difesa il secondo decreto per il passaggio di 198 immobili non più utili ai fini istituzionali al patrimonio immobiliare dello Stato, per un valore di 1 miliardo e 95 milioni di euro. Il decreto è in corso di registrazione alla Corte dei Conti e sarà successivamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.
I 198 immobili, oggetto di questo secondo decreto, saranno consegnati all'Agenzia del Demanio entro il 31 dicembre 2007 e entreranno a fare parte del progetto Valore Paese per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico italiano.

Per garantire un più rapido trasferimento di alcuni beni all'Agenzia del Demanio sarà, inoltre, avviato un processo di razionalizzazione degli immobili ancora in uso al Ministero della Difesa del valore di 95 milioni di euro. Si procederà, infatti, senza alcun onere per lo Stato, all'individuazione di nuove strutture sostitutive o alla riqualificazione di immobili militari già esistenti, che continueranno ad essere utilizzati dal Ministero della Difesa per fini istituzionali.

Il provvedimento, che rientra nelle disposizioni previste dalla Finanziaria 2007 (art. 1 comma 263), è il secondo di quattro decreti che sanciscono il passaggio di immobili dagli usi militari al patrimonio disponibile dello Stato.
Nel primo pacchetto, con decreto del 28 febbraio 2007, sono stati individuati 201 beni per il valore di 1 miliardo di euro.
Entro luglio 2008 sarà ultimata l'intera operazione di trasferimento degli immobili ex Difesa con la firma di altri due decreti che completeranno l'individuazione dei beni da trasferire all'Agenzia del Demanio, per il valore complessivo di 4 miliardi di euro come previsto dalla Finanziaria 2007.

L'Agenzia del Demanio ha già avviato, con i primi protocolli d'intesa, progetti di valorizzazione sui beni del primo decreto, condividendo con i Comuni interessati iniziative in linea con i fabbisogni del contesto urbano e sociale nel quale gli immobili sono inseriti.
Valore Paese continuerà il suo percorso con i beni di questo secondo decreto, rappresentando una concreta opportunità di sviluppo e di innovazione nella gestione degli immobili pubblici e nella pianificazione degli assetti territoriali.

Ufficio Stampa - Via Barberini, 38 - 00187 Roma
Tel. 06 42367638 - Cell. 335 6950199 - Fax 06 42367530
dg.ufficiostampa@agenziademanio.it
www.agenziademanio.it - www.demaniore.com

AGENZIA DEL DEMANIO

SONO IMMOBILI, EPPUR SI MUOVONO

VALORE PAESE

IL PROGETTO DI VALORIZZAZIONE DEGLI EX IMMOBILI DELLA DIFESA

CIRCA MILLE TRA CASERME, TERRENI, ARSENALI, BUNKER E POLIGONI, PER UN VALORE DI 4 MILIARDI DI EURO, PASSERANNO ENTRO IL 2008 DAL MINISTERO DELLA DIFESA ALL'AGENZIA DEL DEMANIO

Completato il passaggio del primo pacchetto di beni, il processo di trasferimento degli immobili inseriti nel secondo decreto riparte dal 25 luglio 2007. L'Agenzia ha avviato i primi progetti di valorizzazione con i Comuni che, cambiandone la destinazione urbanistica, possono trasformare queste proprietà in opportunità di sviluppo locale

Al via l'operazione Valore Paese: cambia il volto delle città

Ha preso il via, nei tempi concordati, il piano di cessione dei beni immobili militari dal Ministero della Difesa all'Agenzia del Demanio, come previsto dalla Finanziaria 2007.

Il primo pacchetto di **201 beni,** inseriti nel primo decreto del 28/02/2007, è già stato trasferito al patrimonio dello Stato mentre è stata messa a punto, con il decreto del 25 luglio 2007, la lista della seconda tranche di beni ex militari che passano a tutti gli effetti nel patrimonio in gestione all'Agenzia del Demanio. L'intera operazione, comprensiva di quattro pacchetti di circa un migliaio di proprietà dal valore complessivo di **4 miliardi di euro**, si concluderà nel 2008.

L'operazione **Valore Paese**, il programma di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico italiano, è destinata a cambiare il volto delle città, offrendo nuove soluzioni urbanistiche e opportunità di sviluppo.

Gli immobili, infatti, spesso ubicati in aree di pregio, saranno restituiti alla collettività per essere adibiti a **nuove funzioni di tipo culturale o sociale in un'ottica di riqualificazione territoriale**.

Obiettivo strategico: massimo rendimento con la

L'obiettivo strategico che il Governo vuole raggiungere attraverso questi consistenti trasferimenti è l'ottimizzazione della ''messa a reddito" del suo patrimonio immobiliare. **Una sfida innovativa e**

valorizzazione dei beni

complessa che l'Agenzia del Demanio, istituita appunto per gestire in modo razionale e intelligente le risorse immobili dello Stato favorendone l'utilizzo produttivo, è stata chiamata ad affrontare per contribuire a risanare il bilancio statale.

Sono due i nuovi strumenti che la Finanziaria 2007 ha predisposto affinché l'Agenzia del Demanio possa, "al prezzo giusto", affittare la maggior parte dei beni che riceve in gestione dalla Difesa. Si tratta della **concessione di valorizzazione** per cui un bene può essere dato in concessione fino a 50 anni, e dei **Programmi Unitari di Valorizzazione** finalizzati a valorizzare i patrimoni immobiliari pubblici situati nello stesso contesto territoriale.

PUV: Il Programma Unitario di Valorizzazione per pianificare più interventi

Per agevolare la valorizzazione, la Finanziaria 2007 ha previsto uno strumento nuovo (definito dal comma 262 dell'articolo unico della Legge): si tratta dei PUV, Programmi Unitari di Valorizzazione, che rappresentano una modalità di pianificazione e razionalizzazione di tutti gli interventi che riguardano i beni immobili pubblici, non necessariamente di provenienza militare.

I PUV sono finalizzati a due obiettivi principali: razionalizzare e valorizzare i patrimoni pubblici presenti in un determinato contesto territoriale attraverso operazioni di permuta, trasferimento, concessione d'uso; rendere disponibili immobili pubblici, principalmente in concessione d'uso, per lo sviluppo di attività economiche, coerenti con le strategie di programmazione economica comunitaria, nazionale e regionale.

Le potenzialità dei PUV, quali strumenti di governance istituzionale, sono molteplici: dalla promozione di strategie sinergiche di valorizzazione di una pluralità di immobili di proprietà pubblica, allo sviluppo di iniziative di trasformazione dei beni pubblici, secondo le esigenze degli enti locali e coerentemente con gli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica ed economica.

Una Concessione di valorizzazione fino a 50 anni per attirare i privati

Un altro strumento innovativo introdotto dalla Finanziaria 2007 è la concessione di valorizzazione destinata alle attività imprenditoriali, che può arrivare fino a 50 anni e riguarda i beni suscettibili di messa a reddito tramite gestione economica da parte di soggetti privati.

Può consentire di utilizzare gli immobili di proprietà dello Stato come "contenitori" di attività economiche in relazione alle realtà e alle esigenze locali. Gli interventi previsti riguardano la riqualificazione e la riconversione (recupero, restauro, ristrutturazione, manutenzione straordinaria e ordinaria) degli immobili, con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso.

La concessione può essere "modulata" in funzione dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione. In questo modo si possono attirare investimenti di medio-lungo termine in grado di fornire adeguate garanzie sulla qualità dell'intervento di valorizzazione e la durata nel tempo.

Con ciò lo Stato affida la gestione ad investitori realmente

interessati e incrementa al massimo il valore del proprio patrimonio immobiliare.

Il Primo bando di gara: Villa Tolomei a Firenze

Il primo bene in gestione all'Agenzia al quale è stata applicata la nuova formula è la rinascimentale Villa Tolomei, a Firenze, che verrà assegnata in concessione tramite un bando di gara pubblico; in seguito l'Agenzia potrà dedicarsi ad altri importanti beni dello Stato, come quelli del "Sistema Beni a Rete", ovvero fari, caselli idraulici e immobili di pregio sparsi sul territorio nazionale.

Un patto con i Comuni per i beni dello Stato e il bene dei cittadini

Le due norme speciali, che si riferiscono anche agli altri beni immobiliari dello Stato, non solo a quelli ex Difesa, si inseriscono in un spirito di governance nuovo e dinamico volto a costruire un dialogo con gli enti locali per la definizione delle migliori strategie di valorizzazione degli immobili pubblici. In pratica un grande patto tra istituzioni nazionali e amministratori locali per i beni dello Stato e il bene dei cittadini, in considerazione del fatto che la maggior parte delle caserme e degli arsenali dismessi sorge nei quartieri centrali delle principali città d'Italia.

Per queste ragioni l'Agenzia del Demanio ha aperto tavoli permanenti di confronto con l'Associazione nazionale dei Comuni, con la Conferenza Stato-Regioni e con tutte le amministrazioni comunali interessate a definire un piano di riconversione in linea con i fabbisogni del contesto urbano. Fondamentale in questo senso è il ruolo degli amministratori locali nell'individuazione della nuova destinazione urbanistica del bene che insiste sul proprio territorio, e ciò vuol dire apportare importanti contributi allo sviluppo territoriale e alla geografia urbana.

Si tratta quindi per le amministrazioni territoriali di una grande occasione di sviluppo e di innovazione nella gestione degli immobili pubblici e nella pianificazione degli assetti territoriali; un'opportunità che richiede grandi capacità, sensibilità e cultura da parte degli enti locali i quali, se decideranno di acquisire il bene, dovranno elaborare progetti eccellenti di utilità sociale che saranno poi valutati e approvati dall'Agenzia del Demanio. Spetterà poi ai privati, una volta trovato l'accordo, entrare tramite bando pubblico in questo nuovo circuito produttivo: possono decidere di acquistare o diventare ''affittuari'' del bene immobile. Negozi, uffici, centri commerciali e strutture ricettive sono le attività che più si conciliano alla tipologia dei beni ex militari.

La garanzia di un controllo costante sui progetti di valorizzazione

Ma il controllo dello Stato non termina una volta che è stato dato il sì definito.

È necessario, infatti, che siano rispettate le garanzie stabilite nei contratti circa la qualità dell'intervento e la sua durata che lo Stato provvederà a verificare nel tempo, attraverso controlli puntuali e mirati.

La prima tranche: beni immobili da Bari a Belluno

Le principali e più consistenti strutture militari comprese nella prima tranche di beni trasferiti dal Ministero della Difesa

all'Agenzia del Demanio si trovano nel centro-nord del Paese.

La più meridionale è la Caserma Rossani a Bari, le più settentrionali sono le caserme Tasso e Fanuzzi di Belluno. Tra le altre, a Peschiera del Garda le caserme La Rocca e XXX Maggio, a Bergamo le caserme Scotti e Flores, a Treviso la caserma Salsa, a Firenze le caserme Vittorio Veneto e De Laugher, a Sesto Fiorentino la caserma Guarieri, a Napoli l'ex arsenale.

La seconda tranche: 198 immobili trasferiti al patrimonio dello Stato

I beni del secondo decreto firmato il 25 luglio 2007 sono 198, distribuiti in maniera uniforme sul territorio nazionale: a Torino l' Ex Accademia militare (la 'Cavallerizza'), a Bologna la Caserma Masini e la Caserma d'Azeglio, a Firenze la Caserma Vannini, a Nola in provincia di Napoli la Piazza d'armi vecchia e la Caserma Cesare Battisti, mentre la più meridionale è la Piazza d'armi Piani di Modena a Reggio Calabria.

ALLEGATI

I 201 IMMOBILI INSERITI NEL DECRETO 28/02/07

ABRUZZO — Tot. 2

Provincia L'Aquila

L'Aquila	Ex Piazza d'Armi (aliquota)

Provincia Pescara

Pescara	Caserma Di Cocco (solo area esterna)

BASILICATA — Tot. 2

Provincia Potenza

Avigliano	Poligono di Tiro
Pignola	Ex Base Logistica di Rifreddo

CALABRIA — Tot. 4

Provincia Cosenza

Cosenza	Caserma Fratelli Bandiera

Provincia Reggio Calabria

Campo Calabro	Deposito Munizioni Poggio Pignatelli
Reggio Calabria	Ex Deposito Munizioni Forte Sbarre
	Deposito Munizioni Catona

CAMPANIA — Tot. 15

Provincia Caserta

Caserta	Ex Calzaturificio San Benedetto
	Ex Deposito Munizioni "Sanduia"
	Mulino Aldifreda

Provincia Napoli

Caloria	Ex deposito carburanti POL
Castellammare di Stabia	Serbatoi acqua e nafta
Forio	Ex alloggio fanalisti - Punta Imperatore
Giugliano in Campania	Centro Radio
Napoli	Ex Arsenale (aliquota zona collinare)
	Fabbricato Ex centrale R.I.T.A.
	Ex Base logistica
Pozzuoli	Deposito Nafta e Serv. Annessi
	Ex Deposito P.O.L.
Procida	Ex Punto di Soggiorno a Punta Pioppeto

Provincia Salerno

Castel San Giorgio	Comprensorio logistico Codola
Pontecagnano Faiano	Aeroporto (esclusa aliquota in uso ai carabinieri)

EMILIA ROMAGNA Tot. 28

Provincia Bologna

Bologna	Area ex STAVECO
	Caserma San Mamolo
	Compendio Monte Paderno
	Ex Batteria Dat Alemanni
	Ex Infermeria Quadrupedi di San Vittore
	Area Prati di Caprara "Orti degli Anziani"
	Caserma Chiarini
	Caserma Mazzoni (aliquota)
	Caserma Battistini
	Caserma Sani - Stabilimento del Commissariato Militare di
Casaralta	
	Ex Direzione Lavori
	Prati di Caprara Est (esclusi alloggi)
	Ex Polveriera Val D'Aposa

Provincia Ferrara

Ferrara	Posto c.b.p. 8
	Caserma Pozzuolo del Friuli
	Ex Cavallerizza Caserma Pozzuolo del Friuli
	Aeroporto (aliquota)

Provincia Forlì Cesena

Forlì	Caserma Monti
	Ex raccordo ferroviario (lotto C)

Provincia Modena

Modena	Ex deposito materiale di artiglieria di Saliceta San Giuliano
Noceto	Ex dp. Mu. Loc. Borghetto

Provincia Piacenza

Piacenza	Caserma Pietro Cella (aliquota)
	Caserma Alfieri
	Area Demaniale Viale Malta
	Caserma Iacopo dal Verme
	Caserma De Sonnaz
	Piano di caricamento militare
S. Giorgio Piacentino	Porzione Sedime NORD - OVEST Aeroporto di Piacenza

LAZIO Tot. 11

Provincia Latina

Cisterna	Campo di Tiro a Segno Cisterna
Gaeta	Caserma S. Angelo Basso e Chiesa S. Michele
	Vecchia Tipografia

Provincia Roma

Civitavecchia	Ex Deposito munizioni R104 Frassinello
Guidonia Montecelio	Ex Fornace Sacchi
	Aeroporto di Guidonia (area esterna)
	Ex Officina Peghetti
Pomezia	Deposito POL "Monte d'Oro"
Rocca di Papa	Campo di Tiro a Segno Rocca di Papa
Roma	Ex Forte Tiburtino
	Ex forte Bravetta e strada di accesso

LIGURIA — Tot. 13

Provincia Genova

Genova	Ex Forte Castellaccio
	Ex Osservatorio Oregina

Provincia Imperia

Imperia	Caserma Comandone

Provincia La Spezia

La Spezia	Base logistica (SP/0113/M)
La Spezia (Valdilocchi)	Base logistica
Lerici	Ex Forte Pianelloni
Portovenere	Ex casa cantoniera
	Ex Forte Pezzino Alto
Vezzano Ligure	Ex Batteria Monte Bastia

Provincia Savona

Albenga	Caserma Turinetto
	Poligono TSN Albenga
Calice Ligure	Ex Base NATO denominato "Scatter"
Ponteivrea	Ex Forte Bruciato

LOMBARDIA — Tot. 26

Provincia Bergamo

Bergamo	Caserma Flores
	Caserma Scotti
	Palazzo Lupi
Gorle	Ex Deposito Munizioni

Provincia Brescia

Brescia	Campo di Marte (aliquota escluso alloggi)
	Caserma Gnutti
	Ex "Colombaia"
	Ex Polveriera Mompiano
Collio	Ex Stazione A/H Dosso dei Galli
Ghedi	Ex raccordi tedeschi
Roncadelle	Ex Piazza d'Armi Roncadelle

Provincia Como

Como (Albate)	Ex deposito munizioni

Provincia Cremona

Pizzighettone	Ex deposito materiale del genio zona B

Provincia Mantova

Mantova	Capannoni S. Giorgio
	Deposito materiali S. Nicolò
Virgilio	Forte Pietole
Volta Mantovana	Sito C

Provincia Milano

Milano	Area demaniale di Via Padova
	Ex deposito "La Canavese"
	Ex magazzino sanitario

Provincia Pavia

Pavia	Ex Caserma Rossani
	Centrale del Molinazzo
	Comprensorio "Tettoie Nuove"
Torre d'isola	Area addestrativa "S. Sofia"

Provincia Varese

Gallarate	Poligono TSN Gallarate (area esterna)
Gavirate	Campo di tiro a segno Gavirate

MARCHE — Tot. 3

Provincia Ancona

Ancona	Caserma Saracini

Provincia Pesaro Urbino

Fano	Aeroporto di Fano (aliquota)
	Caserma Paolini

PIEMONTE — Tot. 25

Provincia Alessandria

Acqui Terme	Stabilimento balneo termale
Alessandria	Caserma Valfrè di Bonzo
	Forte Bormida
	Piazza D'Armi (ex campo sportivo militare)
	Poligono Ottiglio
Casale Monferrato	Caserma Nino Bixio
	Caserma Pietro Mazza
Novi Ligure	Aerocampo Mossi

Provincia Cuneo

Cuneo	Ex Capannone ANAS
	Piazza D'Armi (Lotti B-C)
Pietraporzio	Caserma Manara

Provincia Novara

Cameri	Aeroporto Cameri (aliquota esterna)
Novara	Caserma Passalacqua (esclusa area Circolo Unificato di presidio)
	Ex 5° deposito centrale
	Piazza d'armi
Trecate	Campo di Tiro a Segno Trecate

Provincia Torino

Chieri	Caserma Scotti di Chieri
Moncalieri	Poligono TNS Moncalieri
Pinerolo	Caserma Bouchard
Prali	Ex ricovero di 13 laghi - Caserma alpina Giovanni Grill
Rivoli	Capannone S. Grato
Susa	Caserma Cascino (area esterna)
Torino	Caserma Cavalli
	Magazzino del Genio Militare

Provincia Vercelli

Vercelli	Aeroporto Del Prete

PUGLIA — Tot. 21

Provincia Bari

Acquaviva delle fonti	Ponte Radio
Bari	Caserma Rossani (esclusa aliquota alloggi)

Provincia Brindisi

Brindisi	Ex Batteria Brin
	Ex Fotoelettrica Capo Gallo
	Ex Batteria AA B/506
	Opera interrata MM
	Raccordo Ferroviario di S.Apollinare (lotto C)
	Ex Postazione B/933

Provincia Foggia

Isole Tremiti	Faro di San Domino
Lucera	Poligono di Tiro a Segno Lucera (lotto B)
Vieste	Ex Batteria V10
Vieste	Ex Batteria V12

Provincia Lecce

Otranto	CRL
	Radiogoniometro VDF/NAV
Soleto	Centro trasmittente NDB

Provincia Taranto

Massafra	Deposito Carrino
San Giorgio Ionico	Stazione RT Montebelvedere
	Acquedotto M.M. Deposito
Taranto	Ex Campo contumaciale di Statte
	Terreni ad est di maricentro
	Ferrovia circum mare piccolo

TOSCANA — Tot. 12

Provincia Arezzo

Arezzo	Caserma Italia

Provincia Firenze

Campi Bisenzio	Area ex Dirigibili
Castelfiorentino	Poligono TSN Castelfiorentino
Certaldo	Ex deposito A.M.
Firenze	Caserma Vittorio Veneto
	Deposito carburanti Coverciano
	Caserma De Laugher
	Magazzino Il Barco
Sesto Fiorentino	Caserma Guarleri

Provincia Grosseto

Monte Argentario	PoligonoTSN Massa Marittima
Massa Marittima	Ex Forte Pozzarello

Provincia Massa Carrara

Aulla	Ex Polverificio Colombera Pallerone

UMBRIA — Tot. 3

Provincia Perugia

Castiglione del Lago	Ex Aeroporto di Castiglione del Lago
Magione	Poligono TSN Magione

Provincia Terni

Narni	Stabilimento esplosivi ex SPEA

VENETO — Tot. 36

Provincia Belluno

Belluno	Caserma Jacopo Tasso
	Caserma Fantuzzi
Pieve di Cadore	Deposito Munizioni
Santo Stefano di Cadore	Ex casermetta difensiva Passo Oregone
	Poligono di Tiro Malpasso
Valle di Cadore	Ex Forte Pian dell'Antro

Provincia Padova

Padova	1° R.O.C. Monte Venda (aliquota)

Provincia Treviso

Susegana	Poligono TSN Susegana
Treviso	Ex VOR/TACAN
	Caserma Tommaso Salsa
	EX CRT
Vittorio Veneto	Ex centro TLC S. Paolo

Provincia Venezia

Cavallino-Treporti	Palazzina alloggi di Cà Vio e Baracca Pordelio
Ceggia	Zona logistica e lancio 57° Gr. IT
Fossalta di Portogruaro	Ex Sito Castor
San Dona' di Piave	Tombolan di Fava
Venezia	Aeroporto - Area addestrativa "ex Cavallerizza al Lido"
	Isola Ottagono Cà Roman (Pellestrina)
	Ex Batteria Rocchetta isolotto (Alberoni)
	Aereoporto Caserma Pepe
	Ex batteria A. Emo
	Ex Forte Barbarigo (Pellestrina)

Provincia Verona

Peschiera del Garda	Caserma La Rocca
	Caserma XXX Maggio
	Ex deposito Munizioni Forte Arditeti
	Magazzino Borgo Secolo
Rivoli Veronese	Deposito munizioni ex Forte Rivoli
Sant'Anna d'Alfaedo	Deposito munizioni ex Forte Monte Tesoro
Verona	Ex C.R.T.
	Aerocampo Boscomantico
	Ex Forte Lugagnano
	Ex Forte S. Sofia
	Santa Caterina "B"
Arsiero	VI Zona controllo ex 66° Gr. I.T.

Provincia Vicenza

Montecchio Maggiore	Caserma officina di ghisa
Vicenza	Area addestrativa del Bacchiglione

ALLEGATI

I 198 IMMOBILI INSERITI NEL DECRETO 25/07/07

ABRUZZO — Tot. 1

Provincia Chieti

Vasto	Caserma S. Antonio

BASILICATA — Tot. 1

Provincia Matera

Salandra	Posto scatter (aliquota)

CALABRIA — Tot. 5

Provincia Reggio Calabria

Monasterace	Stazione vedetta punta stilo
Motta S. Giovanni	Stazione semaforica
Reggio Calabria	Piazza d'armi Piani di Modena
Roccaforte del Greco	Stazione TLC USAFE

Provincia Vibo Valentia

Ricadi	Ufficio capolinea

CAMPANIA — Tot. 13

Provincia Caserta

Capua	Bastione Sperone
	Caserma Gorini S. Giovanni
Caserta	Caserma Brignole
	Zona velivoli didattici
	Caserma Pilade Bronzetti
	Area Sirtori
S. Nicola La Strada	Baraccamenti mulino Palomba (aliquota)

Provincia Napoli

Lacco Ameno	Stazione segnali
Nola	Piazza d'armi vecchia e Caserma Cesare Battisti
Pozzuoli	SMOM

Provincia Salerno

Mandranello Padula	Centro addestrativo
Nocera inferiore	Ex Caserma Tofano
Salerno	Caserma Vicinanza

EMILIA ROMAGNA Tot. 18

Provincia Bologna

Anzola dell'Emilia	Deposito munizioni
Bologna	Caserma D'Azeglio (aliquota)
	Caserma Mameli – Locali ex birreria (aliquota)
	Postazione CBP San Pancrazio
	Caserma Masini
	Ex Polveriera Monte Albano
	Ex teatro della Caserma Minghetti (aliquota)
	Comprensorio Prati di Caprara ovest
Muzzano – Monteveglio	Magazzino materiali Monteveglio
Ozzano dell'Emilia	Deposito carburanti
	Ex area prova carri (aliquota)
Pianoro	Poligono di addestramento Rio Beccaceci

Provincia Forlì Cesena

Bagno di Romagna	Poligono di tiro (aliquota)
Cesenatico	Centro radio loc. Sala

Provincia Piacenza

Agazzano	Area addestrativa (deposito munizioni)
Gazzola	Deposito munizioni Rio Gandore
Podenzano	CRT

Provincia Ravenna

Ravenna	Ex Colonia Teleposto Punta Marina (aliquota)

LAZIO Tot. 11

Provincia Frosinone

Anagni	Ex deposito munizioni con installazioni logistiche
Cassino	Comprensorio Caira

Provincia Latina

Gaeta	Faro ed alloggio (aliquota)

Provincia Rieti

Rieti	Ex palazzina RUMA

Provincia Roma

Anzio	Aree esterne Caserma S. Barbara
Civitavecchia	Area addestrativa Pian della Chiavica
Riano Flaminio	Deposito munizioni
Roma	Centro RT
Roma	Magazzini porto fluviale

S. Oreste	Deposito munizioni Soratte

Provincia Viterbo

Ronciglione	Magazzino NBC

LIGURIA — Tot. 18

Provincia Genova

Genova	Caserma Gavoglio (aliquota) Caserma Pilo

Provincia Imperia

Pigna	Capannoni (riservette artiglieria)
Pornassio	Forte Bellarasco Caserma difensiva

Provincia La Spezia

Arcola	Ex casa operai di San Genesio
La Spezia	Batteria Val di Locchi Casa Vivera
Portovenere	Deposito Cava della Castellana
Vezzano Ligure	Fabbricato e terreni

Provincia Savona

Albenga	Caserma Piave (ad esclusione aliquota in consegna ai Carabinieri) Magazzini di artiglieria Prato Grande Sedime deposito munizioni
Cisano sul Neva	Poligono
Pontinvrea	Forte Scarato Baraccamento del Giovo Forte Lodrino (Forte Lodrino Superiore e Forte Lodrino Inferiore) Forte Tagliata

LOMBARDIA — Tot. 14

Provincia Brescia

Brescia	Caserma Papa Caserma Randaccio (aliquota) Caserma Goito - S. Gaetano (aliquota)
Montichiari	CRT – Ghedi Deposito Munizioni Esterno Deposito Carburanti Esterno CRT

Provincia Mantova

Cavriana	Stazione a/h (ex Stazione Scatter)
Ponti sul Mincio	Deposito cantiere (ex deposito di Valle Scarpina)

Provincia Milano

Lentate sul Seveso	Deposito materiali (aliquota)
Milano	Magazzini di commissiarato Taliedo
Peschiera Borromeo	Telegruppo (aliquota)

Provincia Pavia

Gambolò	Area operativa 12° GRAM (aliquota)
	Area logistica 12° GRAM – Remondò (aliquota)

MARCHE — Tot. 9

Provincia Ancona

Ancona	Deposito carburanti (località Archi)
	Centrale RITA
Falconara Marittima	Deposito munizioni
	Zona logistica aeroporto
Montemarciano	Parco scarico
	Deposito carburanti isolato pol

Provincia Ascoli Piceno

Campofilone	Stazione di vedetta

Provincia Macerata

Camerino	Deposito Torre del Parco
Potenza Picena	Ponti radio

PIEMONTE — Tot. 39

Provincia Alessandria

Alessandria	Comprensorio Cittadella
Carezzano	Deposito munizioni
Casale Monferrato	Poligono Zappatori
	Caserma Mameli
Novi Ligure	Area addestrativa Torrente Scrivia (poligono minatori)
Occimiano	Deposito munizioni

Provincia Cuneo

Boves	Deposito munizioni
	Caserma Cerutti
Caraglio	Deposito munizioni di Valgrana
Carrù	Magazzino
Crissolo	Caserma difensiva
Entracque	Deposito munizioni
Fossano	Poligono
Limone Piemonte	Casermette invernali (Caserma Grandi)
Pontechianale	Deposito munizioni (Ex deposito di artiglieria ed ex casermetta invernale esterna al deposito)
Prazzo	Palazzina Ufficiali
	Palazzina sottufficiali
Roccabruna	Palazzina sottufficiali

Valdieri	Palazzina Ufficiali

Provincia Novara

Novara	Caserma Gherzi (aliquota)

Provincia Torino

Cambiano	Parco veicoli inefficienti
Cesana Torinese	Palazzina Genio
Fenestrelle	Magazzino Genio
Germagnano	Baraccamenti
Lombardore	Base logistica – Area addestrativa
Oulx	Caserma Pellizzari
Pinerolo	Galoppatoio militare (Cascina Villafranca di Baudenasca)
	Scuderia d'isolamento quadrupedi (Ex infermeria quadrupedi)
	Scuola del servizio veterinario "ex mascalcia"
Sangano	Deposito munizioni
Torino	Caserma De Sonnaz
	Ex Accademia militare
	Caserma La Marmora
	Caserma Cesare di Saluzzo
	Caserma Amione (ad esclusione UTT Torino)
	Mardichi (aliquota)
Trana	Caserma Cavaglià

Provincia Vercelli

Roasio	Comprensorio capannoni
Vercelli	Caserma Garrone

PUGLIA — Tot. 18

Provincia Bari

Altamura	Campo istruzioni
Giovinazzo	NDB

Provincia Brindisi

Brindisi	Campo Restinco
	Sistemazioni logistiche MM (loc. Mater Domini)
San Vito dei Normanni	Ex Base USAFE (aliquota)

Provincia Foggia

Foggia	Caserma Oddone
	Villaggio Azzurro Aeroporto Gino Lisa
Isole Tremiti	BTR TR3 E TR4 e stazione meteomar
Monte S. Angelo	VDF NAV
Ortanova	Deposito pol

Provincia Lecce

Galatina	Radiogoniometro aeroportuale
Gallipoli	Isola S. Andrea (aliquota)
Nardò	NDB
Sogliano Cavour	NDB

Provincia Taranto

S. Giorgio Ionico	Deposito munizioni Serro (aliquota)

Taranto	Fabbricato Stazione Batteria Rotina Stazione telegoniometrica Casa Troylo

TOSCANA — Tot. 10

Provincia Firenze

Firenze	Caserma Vannini Fabbricato S. Apollonia

Provincia Livorno

Livorno	Caserma Del Fante Caserma Bagna

Provincia Massa Carrara

Villafranca Lunigiana	Ex parco ferroviario

Provincia Pisa

Cascina	Deposito carburanti – Titignano
Pisa	Deposito carburanti loc. Barbaricina
S. Giuliano Terme	Poligono TSN
S. Miniato	Poligono

Provincia Siena

Chiusi	Poligono

UMBRIA — Tot. 4

Provincia Perugia

Perugia	Caserma S. Girolamo (aliquota)

Provincia Terni

Montecchio	Poligono di Valsarana
Orvieto	Campo sportivo
Terni	Deposito munizioni (ex deposito Sabbioni)

VENETO — Tot. 37

Provincia Belluno

Domegge di Cadore	Magazzino genio
Pieve di Cadore	Deposito carburanti (ex deposito carburanti Nebbiù)

Provincia Padova

Padova	Ex fabbricato alloggi Batteria contraerea Brentelle

	Caserma Prandina (aliquota)

Provincia Rovigo

Ceneselli	Base missilistica 79° GR IT (post radar n° 10)

Provincia Treviso

Codognè	Caserma Maset
Fregona	Zona controllo 59° GR IT
Maserada sul Piave	Comprensorio militare (dep mat. Genio – dep carburanti)
Oderzo	Caserma Zanusso
Orsago	Sito ALGOL
Roncade	Zona logistica 56 GR IT (distaccamento straordinario Ca' Tron)

Provincia Venezia

Caorle	Sito 3
	Stazione vedetta (aliquota)
Chioggia	Area lancio 81° GR IT
Concordia Sagittaria	Zona logistica 13° GRAM
Eraclea	Centro IRG
Meolo	Zona lancio 56 GR IT
Portogruaro	Stazione Scatter
	Polveriera vecchia

Provincia Verona

Castelnuovo del Garda	Batteria DAT "La Casetta"
Dolcè	Fabbricato alloggi
Grezzana	Poligono
Lavagno	Deposito munizioni ex forte Briccio
Peschiera del Garda	Palazzina ex Comando di Presidio
Roncà	Zona lancio 67° GR IT
	Zona F decentrata (sorgenti) 67 GR IT
	Zona controllo 67° GR IT
	Zona logistica 67° GR IT (aliquota)
Valeggio sul Mincio	Deposito munizioni Monte Manaor
	Deposito munizioni Monte Vento
Velo Veronese	Ponte radio W comerlati
Verona	Forte Procolo
	Caserma Riva di Villasanta
	Caserma Martini

Provincia Vicenza

Bassano del Grappa	Caserma Monte Grappa
Cassola	Caserma S. Zeno (scuderia-campo sportivo)
Romano d'Ezzelino	Poligono S. Felicita

Ufficio Stampa - Via Barberini, 38 - 00187 Roma
Tel. 06 42367638 - Cell. 335 6950199 - Fax 06 42367530
dg.ufficiostampa@agenziademanio.it
www.agenziademanio.it - www.demaniore.com

Ultimi dossier
del Servizio Studi

89/I	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1315 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"
89/II	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 1315 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"
90	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1117-A "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" Il testo delle Commissioni riunite
91	Dossier	Il canone radiotelevisivo in Europa
92	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1333 “Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008”
93	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1334 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali”
94	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1342 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa”
95	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1341 “Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento nell’anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie.
96	Dossier	Arabia Saudita
97	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1360 “Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”
98	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 451, 751, 795, 861 e 1348 “Disposizioni in materia di *stalking*”
99	Dossier	Disegni di legge AA. SS. nn. 601, 711, 1171 e 1198 in materia di professione forense.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica
www.senato.it