



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## LA GESTIONE FUORI BILANCIO DEL FONDO DI GARANZIA PRIMA CASA (2014-2019)

Deliberazione 30 dicembre 2019, n. 21/2019/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE FUORI BILANCIO DEL FONDO DI  
GARANZIA PER LA PRIMA CASA  
(2014-2019)**

**Relatore  
Cons. Paola Cosa**

Ha collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati la Sig.ra Luciana Severini

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	7
* * *	
Relazione .....	13
Sintesi .....	15
<b>CAPITOLO I - L'evoluzione dei fondi per l'accesso alla prima casa</b> .....	<b>19</b>
1. Oggetto dell'indagine e inquadramento generale .....	19
2. Il Fondo di garanzia prima casa "prosieguo" del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie .....	22
3. L'evoluzione dei fondi per l'accesso all'acquisto della prima casa e la giurisprudenza costituzionale .....	29
4. Il "Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa": la gestione del conto di tesoreria 25040 e del cap. 7075 .....	32
<b>CAPITOLO II - Il funzionamento del "Fondo di garanzia prima casa"</b> .....	<b>37</b>
1. I meccanismi di funzionamento del "Fondo di garanzia prima casa" .....	37
1.1 Le operazioni ammissibili .....	37
1.2 I soggetti finanziatori .....	38
1.3. Le ammissioni alla garanzia .....	39
1.4 Le ipotesi di decadenza e di inefficacia della garanzia .....	40
1.5 L'intervento della garanzia del Fondo a favore dei mutuatari .....	41
1.6 L'intervento della garanzia dello Stato di ultima istanza .....	42
<b>CAPITOLO III - Le risorse del Fondo nel periodo 2014 - 2019</b> .....	<b>45</b>
1. La gestione del capitolo 7077 negli esercizi 2014-2019 .....	45
2. La dotazione del Fondo negli anni 2015-2018 .....	47
3. Il rifinanziamento del Fondo nel 2019 .....	48
4. La gestione del conto di tesoreria 25044 .....	49
<b>CAPITOLO IV - Le attività di gestione del Fondo svolte da Consap</b> .....	<b>53</b>
1. Il disciplinare Mef - Consap .....	53
1.1. Le tempistiche degli adempimenti Consap .....	57
2. Il funzionamento delle banche dati .....	59
3. L'attività di gestione condotta nel corso degli anni 2014-2019 .....	62
3.1. I dati finanziari della gestione considerata .....	76
4. I prodotti realizzati .....	78
5. I costi sostenuti .....	80
6. La rendicontazione della gestione separata del Fondo .....	83
7. Le attività di controllo e verifica da parte del Mef .....	88

<b>CAPITOLO V - Considerazioni conclusive dell'istruttoria, esiti del contraddittorio e raccomandazioni</b> .....	91
---	----

\* \* \*

#### INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Capitolo 7075 Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa es. 2014-2016 .....	34
Tabella n. 2 - Istanze presentate per l'accesso al Fondo di solidarietà anni 2014-2018 .....	35
Tabella n. 3 - Conto di tesoreria n. 25040 Consap Fondo di solidarietà <i>ex lege</i> n. 244/2007 .....	36
Tabella n. 4 - Capitolo 7077 Fondo garanzia prima casa es. 2014-2019 .....	46
Tabella n. 5 - Dotazione del Fondo al 31 dicembre e disponibilità residua anni 2015 -2018 .....	47
Tabella n. 6 - Movimenti del conto di Tesoreria 25044 .....	50
Tabella n. 7 - Tempistiche degli adempimenti finanziario-contabili .....	58
Tabella n. 8 - Spese informatiche esercizi 2014-2019 .....	62
Tabella n. 9 - Richieste di ammissione .....	62
Tabella n. 10 - Richieste accolte .....	63
Tabella n. 11 - Richieste pervenute ed esaminate a tutto il 31 dicembre anni 2016-2018 .....	68
Tabella n. 12 - Percentuale richieste pervenute sul totale annuo a tutto il 31 dicembre del 2016, 2017, 2018 .....	69
Tabella n. 13 - Domande ammesse alla garanzia (percentuale singola voce/ totale annuo) .....	70
Tabella n. 14 - Istanze anno per anno e al 31 dicembre di ciascun anno .....	73
Tabella n. 15 - Istanze perfezionate anno per anno e al 31 dicembre di ciascun anno..	74
Tabella n. 16 - Istanze perfezionate anno per anno e al 31 dicembre di ciascun anno (quadro riepilogativo generale) .....	75
Tabella n. 17-Dati finanziari relativi al funzionamento del Fondo.....	76
Tabella n. 17 <i>bis</i> -Situazione delle garanzie concesse.....	77
Tabella n. 18- Distribuzione dei richiedenti per fasce di età .....	78
Tabella n. 19 - Spese della struttura, allegato al conto economico .....	81
Tabella n. 20 - Conto economico Fondo di garanzia prima casa esercizi 2015-2018....	83
Tabella n. 21 - Stato patrimoniale del Fondo garanzia prima casa es. 2015-2018 - Attivo .....	85
Tabella n. 21 <i>bis</i> - Stato patrimoniale del Fondo garanzia prima casa es. 2015-2018 - Passivo .....	86

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1 – Capitolo 7077 - Fondo di garanzia per la prima casa, andamenti .....	46
Grafico n. 2 - Dotazione del Fondo al 31 dicembre dal 2015 al 2018 e disponibilità residua .....	47
Grafico n. 3 - Movimenti del Fondo garanzia prima casa sul c/Tesoreria 25044 .....	51
Grafico n. 4 - Richieste 2015 .....	65
Grafico n. 5 - Richieste 2016 .....	65
Grafico n. 6 - Richieste 2017 .....	65
Grafico n. 7 - Richieste 2018 .....	65
Grafico n. 8 - Richieste accolte nel 2015 .....	66
Grafico n. 9 - Richieste accolte nel 2016 .....	66
Grafico n. 10 -Richieste accolte nel 2017 .....	66
Grafico n. 11 - Richieste accolte nel 2018 .....	66
Grafico n. 12 – Richieste ammissione 2015 .....	67
Grafico n. 13 - Richieste ammissione 2016 .....	67
Grafico n. 14 - Richieste ammissione 2017 .....	67
Grafico n. 15 - Richieste ammissione 2018 .....	67
Grafico n. 16 – Domande ammesse alla garanzia (percentuale singola voce/ totale annuo) .....	71
Grafico n. 17 – Garanzie avviate per fascia di età dei richiedenti .....	79
Grafico n. 28 – Garanzie avviate per condizioni di priorità .....	79
Grafico n. 19 – Distribuzione dei richiedenti per fasce di età .....	80

### Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi

<b>ABI</b>	Associazione bancaria italiana
<b>Art.</b>	Articolo
<b>c.</b>	Comma
<b>Cdp</b>	Cassa depositi e prestiti
<b>Consap Spa</b>	Consorzio servizi assicurativi pubblici Società per azioni
<b>d.i.</b>	Decreto interministeriale
<b>d.l.</b>	Decreto legge
<b>d.lgs.</b>	Decreto legislativo
<b>d.m.</b>	Decreto ministeriale
<b>d.p.c.m.</b>	Decreto della Presidente del Consiglio dei ministri
<b>Div.</b>	Divisione
<b>DT</b>	Dipartimento del Tesoro
<b>Euribor</b>	EURO Inter Bank Offered Rate
<b>IACP</b>	istituti autonomi case popolari
<b>Istat</b>	Uistituto Nazionale di Statistica
<b>l.</b>	Legge
<b>lett.</b>	Lettera
<b>Mef</b>	Ministero dell'economia e delle finanze
<b>Mipaaf</b>	Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo

<b>Mise</b>	Ministero dello Sviluppo Economico
<b>Miur</b>	Ministero istruzione università e ricerca
<b>mln</b>	Milioni
<b>mld</b>	miliardi
<b>Pil</b>	Prodotto interno lordo
<b>Reg.</b>	Regolamento
<b>RGS</b>	Ragioneria generale dello Stato
<b>Teg</b>	tasso effettivo globale
<b>Tegm</b>	tasso effettivo globale medio
<b>UE</b>	Unione Europea

## **DELIBERAZIONE**





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi congiunti

Adunanza del 28 novembre 2019  
e Camera di consiglio del 28 novembre 2019

presieduta dal presidente Carlo Chiappinelli

composta dai magistrati:

presidente della Sezione: Carlo CHIAPPINELLI

consiglieri: Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Bruno Domenico TRIDICO, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Mauro OLIVIERO, Antonio TROCINO, Marco SMIROLO, Michele SCARPA, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Rossana RUMMO, Alessandro FORLANI

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2018;

vista la relazione, presentata dal cons. Paola Cosa, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "*La gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia prima casa (2014-2019)*";

vista l'ordinanza n. 45 in data 15 novembre 2019, con la quale il presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l'adunanza del 28 novembre 2019, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 2883 del 19 novembre 2019, con la quale la Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Dipartimento del Tesoro, Direzione VI - Ufficio VI; Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
  - Concessionaria servizi assicurativi pubblici (Consap) – S.p.a.;
- vista la memoria n. 1 del 26 novembre 2019 della Consap S.p.a., presa in carico al prot. n.2940;
- vista la memoria n. 2 del 26 novembre 2019 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione VI, Ufficio VI, presa in carico al prot. n. 2943;
- vista la documentazione integrativa fatta pervenire dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione VI, Ufficio VI in data 9 dicembre 2019 con nota presa in carico al prot. n. 3163;
- udito il relatore, cons. Paola Cosa;
- uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:
- per il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro, Direzione VI - Ufficio VI, il dott. Silvio d'Amico, e per l'Ufficio centrale di bilancio della stessa Amministrazione, la dott.ssa Lara Vasale;
  - per la Concessionaria servizi assicurativi pubblici (Consap) – S.p.a., il dott. Stefano Cavalieri d'Oro, il dott. Vittorio Garone ed il dott. Roberto Morgante;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate in Camera di consiglio, la relazione concernente *“La gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia prima casa (2014-2019)”*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri: Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Dipartimento del Tesoro, Direzione VI - Ufficio VI; Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Concessionaria servizi assicurativi pubblici (Consap) – S.p.a.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta ad obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore  
f.to Cosa

Il presidente  
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 30 dicembre 2019

Per il dirigente  
Giuseppe Volpe  
f.to Morgantini



## **RELAZIONE**



## Sintesi

La presente relazione ha ad oggetto le risultanze dell'indagine relativa alla gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa (in prosieguo Fondo), istituito ai sensi della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), art.1, c. 48, lett. c) e che ha preso il posto del precedente Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie, previsto dall'art. 13 c. 3 -bis del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e regolamentato dal d.l. 17 dicembre 2010, n. 256.

L'attuale Fondo è finalizzato, secondo il chiaro disposto normativo, alla concessione di garanzie statali a prima richiesta, nella misura massima del 50 per cento della quota capitale, "tempo per tempo in essere su mutui ipotecari di ammontare non superiore a 250 mila euro e su portafogli di mutui ipotecari, connessi all'acquisto e ad interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica delle unità immobiliari site sul territorio nazionale, da adibire ad abitazione principale del mutuatario".

L'indagine si è soffermata ad approfondire inizialmente l'evoluzione normativa e giurisprudenziale (in particolare della giurisprudenza costituzionale) del Fondo oggetto di analisi che è stato preceduto dall'istituzione di altri fondi, oggetto di esame da parte della Consulta. Quest'ultima, nello scrutinare la legittimità costituzionale dei predetti fondi, ha delineato in modo nitido i contorni della facoltà di intervento dello Stato a sostegno dell'accesso al credito delle famiglie per l'acquisto della prima casa. In particolare, con riferimento al Fondo istituito dall'art. 13 c. 3 -bis del d. l. n. 112/2008, la Corte Costituzionale aveva individuato nel *regionalismo partecipativo*, estrinsecantesi nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata, l'ambito nel quale confinare, in ragione delle *imperiose istanze di tutela* (in chiave perequativa) *della condizione delle giovani coppie che non riescano ad accedere al mercato immobiliare per l'acquisto dell'abitazione principale*, la cedevolezza dell'autonomia regionale in materia di politiche abitative.

L'analisi condotta ha evidenziato i punti di continuità con il precedente Fondo per le giovani coppie, rappresentati, innanzitutto, dalle risorse, giacché è rimasto inalterato il conto corrente di tesoreria (25044), che ha solo cambiato denominazione e nel quale sono transitate, a termini di legge, le attività e le passività precedentemente intestate al Fondo cd. giovani coppie. Inoltre, è rimasto invariato il soggetto Gestore (Consap), sul quale il Mef esercita un controllo analogo, in quanto società *in house* del Ministero.

Nello stesso tempo sono stati sottolineati gli aspetti di discontinuità fra i due fondi,

ulteriori rispetto a quello emergente dallo stesso dettato normativo, in virtù del quale è cambiato il soggetto istituzionale attuatore della misura, che per il Fondo giovani coppie era la Presidenza del Consiglio – Dipartimento della gioventù – mentre per l'attuale Fondo è il Ministero dell'economia e delle finanze (Mef).

In primo luogo, sono mutate le finalità istituzionali, dal momento che il Fondo, ex art. 13, c. 3-bis, d.l. n. 112/2008, si inquadra nell'ambito della razionalizzazione della gestione del patrimonio residenziale pubblico, collocandosi fra gli interventi diretti, per espressa previsione di legge, ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni, nonché a favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione. Diversamente, la finalità dell'attuale Fondo, come si evince dalle disposizioni recate dalla citata l. n. 147/2013, risulta diretta al riordino del sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, nonché al più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e della garanzia dello Stato nell'ambito dell'istituendo sistema nazionale di garanzia. L'attuale Fondo è assistito, infatti, dalla garanzia dello Stato di ultima istanza.

L'indagine ha inteso, conseguentemente, approfondire la natura del Fondo di garanzia per la prima casa che, se per un verso, appariva nella sua precedente formulazione assimilabile agli strumenti di politica abitativa, nel cui perimetro lo attraevano le disposizioni in materia di sostegno all'accesso all'abitazione ed al settore immobiliare (recate fra l'altro dal d.l. n. 31 agosto 2013, n. 102 e dal successivo d.l. 28 marzo 2014, n. 47), per altro verso, nell'attuale configurazione si atteggia quale strumento di politica economica con funzione anticiclica, più simile al sostegno al credito per le piccole-medie imprese.

La regolamentazione dell'attuale Fondo risulta basata su un decreto adottato con il concerto del Ministero del lavoro e di quello delle infrastrutture, senza la necessità di una preventiva intesa in sede di Conferenza Unificata, che, invece, ha caratterizzato la disciplina del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, ex art. 2, c. 475, l. 24 dicembre 2007, n. 244, del quale pure si da conto, sebbene a margine della presente trattazione, per i numerosi punti di contatto esistenti con il Fondo oggetto di indagine.

Nella relazione sono ricostruiti i meccanismi di funzionamento del Fondo di garanzia per la prima casa e la gestione delle risorse nel periodo considerato (2015-2019), coincidente con il primo quinquennio di operatività, che, a causa della scarsa conoscenza di tale strumento da parte degli stessi soggetti finanziatori, è stata molto limitata nei primi due anni dalla sua istituzione ed è decollata solo negli esercizi a partire dal 2017. Il numero di istanze di accesso è passato dalle 4.505 del 2015 alle 65.244 del 2018, e le garanzie perfezionate sono passate da poco più di 2 mila nel 2015 a 40.517 nel 2018.

L'analisi finanziaria ha evidenziato come la provvista del Fondo analizzato sia stata assicurata dal cap. 7077 dello stato di previsione della spesa del Mef, che ha fatto registrare un ammontare complessivo di stanziamenti autorizzati nel corso del quinquennio rendicontato (2014-2018) pari a 500,37 mln di euro; ad essi si devono aggiungere, in considerazione della variazione di bilancio, intervenuta in data 4 settembre 2019, in forza di quanto disposto dall'art. 19 del d. l. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. *decreto crescita*), i 170 mln complessivamente stanziati per il 2019.

In ordine ai risultati conseguiti, l'indagine ha rilevato che le istanze per l'accesso alla garanzia prima casa complessivamente pervenute al sistema nel corso del periodo considerato (2015-2019) sono ammontate a 174.367, delle quali 155.004 hanno dato luogo all'erogazione di mutui per un controvalore complessivo di circa 17,38 mld di euro. Oltre a ciò, è emerso che l'età dei beneficiari è stata ricompresa per circa il 60 per cento fra i 20 ed i 35 anni e che la maggior parte dei giovani richiedenti (84,55 per cento) non risultano titolari di alcuna delle condizioni di priorità per l'accesso al Fondo di cui trattasi; nel 97 per cento dei casi le istanze presentate sono risultate finalizzate esclusivamente all'acquisto dell'immobile.

Per quanto riguarda i costi sostenuti per la gestione del Fondo da parte di Consap (comprensivi dei tre macro-aggregati: personale, informatica e spese generali), deve evidenziarsi che, a fronte del significativo aumento delle istanze pervenute e delle relative garanzie perfezionate, essi sono incrementati complessivamente del 173 per cento, passando, in valore assoluto, da 235.734 euro del 2015 a 645.126 euro del 2018. Al riguardo, è emersa la necessità, riconosciuta dalla stessa amministrazione in sede di direttive impartite al soggetto Gestore per l'anno 2019, di una rappresentazione analitica dei costi sostenuti, soprattutto con riferimento alle spese di personale e per beni e servizi, nelle quali devono essere ricomprese esclusivamente quelle sostenute per il personale effettivamente applicato e per i beni e servizi direttamente connessi alle attività di gestione del Fondo. In questa direzione appaiono orientate le recenti modifiche introdotte, a partire dal 1° gennaio 2019, con l'atto integrativo al disciplinare Mef-Consap, sottoscritto in data 26 febbraio 2019, dei cui esiti sarà possibile fornire una valutazione compiuta solo alla chiusura del primo esercizio di applicazione. Nella stessa ottica temporale le suddette modifiche, che si inquadrano in un più generale contesto di riorganizzazione in chiave di efficientamento delle gestioni separate, potranno essere considerate anche ai fini della corretta quantificazione dei costi rimborsabili al Gestore.

Dall'analisi condotta, che ha rappresentato un'occasione di approfondimento per la stessa Amministrazione, sono emersi, oltre alle criticità riscontrate in termini di costi sostenuti e risultati conseguiti, anche profili organizzativi e regolamentari per i quali si rende necessaria

un'attenta riflessione da parte tanto del soggetto attuatore dell'intervento quanto degli altri soggetti istituzionali coinvolti nella gestione del Fondo. Ciò al fine di poter, se del caso, confermare la permanenza degli aspetti che giustificano la conservazione di tale gestione nell'ambito di quelle non rientranti nel bilancio dello Stato, in considerazione della particolare natura del Fondo e dei rischi connessi alla sua gestione, oltre che allo scopo di migliorare tale gestione e, in definitiva, di meglio coordinare la pluralità di strumenti esistenti per il sostegno all'accesso al credito e per l'accesso all'abitazione.

# CAPITOLO I

## L'EVOLUZIONE DEI FONDI PER L'ACCESSO ALL'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA

*Sommario:* 1. Oggetto dell'indagine e inquadramento generale; – 2. Il Fondo di garanzia prima casa prosieguo del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie; – 3. L'evoluzione dei fondi per l'accesso all'acquisto della prima casa e la giurisprudenza costituzionale; – 4. Il "Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa": la gestione del cap. 7075 e del conto di tesoreria 25040.

### 1. Oggetto dell'indagine e inquadramento generale

La presente indagine ha ad oggetto l'analisi della gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa, istituito ai sensi della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), art.1, c. 48, lett. c) (di qui in avanti Fondo) relativa al quinquennio 2014-2018, con aggiornamenti al corrente anno 2019.

L'analisi è stata condotta con riferimento alle attività poste in essere tanto dal Ministero dell'economia e delle finanze quanto dal soggetto gestore del Fondo, individuato in Consap Spa.

La qualificazione di Fondo di garanzia consente la classificazione della gestione fuori bilancio<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si riepilogano di seguito le principali disposizioni riguardanti la materia delle gestioni fuori bilancio. Alla luce dei principi generali di unità, integrità e universalità del bilancio le disposizioni contenute nella legge 25 novembre 1971, n. 1041 statuivano l'obbligo di eliminazione delle gestioni fuori bilancio, che non fossero previste espressamente da una disposizione di legge, e il conseguente riversamento delle relative risorse all'entrata dello Stato per la loro successiva destinazione a finalità istituzionali coincidenti od omologhe con quelle delle stesse gestioni soppresse. Principio fondante della materia, dunque, è stato quello dell'esclusiva fonte normativa delle gestioni fuori bilancio che non potevano essere istituite con regolamento. Solo le gestioni autorizzate potevano continuare a sussistere, con obbligo di rendicontazione annuale alla competente ragioneria ed alla Corte dei conti. Tuttavia, la legge di riforma della contabilità n. 196 del 2009 ha riproposto all'art. 40 la progressiva eliminazione delle gestioni fuori bilancio operanti a valere su contabilità speciali o conti di tesoreria, i cui fondi fossero stati, comunque, costituiti da risorse provenienti da stanziamenti su capitoli del bilancio dello Stato. Eliminazione che sarebbe dovuta intervenire entro 24 mesi dall'entrata in vigore delle suddette disposizioni ma che era già stata disposta dal d. l. 2 marzo 1989, n. 65, convertito con modificazioni dalla l. 26 aprile 1989, n. 155, ad eccezione delle gestioni f. b. riguardanti i fondi rotativi espressamente previste da legge. In seguito, la legge 23 dicembre 1993, n. 559 aveva disposto nuovamente la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio, esclusi i fondi di rotazione, introducendo novità in materia di controllo. Inoltre, la legge finanziaria per il 2003 aveva ribadito la necessità di soppressione delle gestioni fuori bilancio, ad esclusione di quelle riguardanti i fondi di rotazione, i quali ultimi dovevano essere individuati sulla base di specifici decreti da adottarsi da parte delle amministrazioni rispettivamente competenti per materia (Mef, Mise, Mipaaf, Miur). Infine, l'art. 44-ter della l. n. 196/2009, introdotto dall'art. 7, d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 ha ribadito il divieto di istituzione di nuove gestioni fuori bilancio ed ha fissato il termine di 120 giorni per l'adozione di un d.p.c.m. nel quale fossero partitamente individuate quelle da ricondurre a gestione ordinaria. Nello stesso articolo si precisa che a decorrere dalla data di chiusura dei conti di tesoreria, al fine di mantenere l'operatività delle gestioni contabili ricondotte al bilancio dello Stato, in caso di affidamento a società in house o a controllo statale è possibile nominare funzionari delegati di contabilità ordinaria i dipendenti dei soggetti Gestori, i quali sono abilitati all'accesso al sistema Sicoge e assoggettati alla vigilanza dell'amministrazione delegante oltre che al controllo di regolarità amministrativa e contabile dei competenti organi.

qui considerata non fra quelle riguardanti i fondi rotativi<sup>2</sup>, destinati a riutilizzare nel tempo le risorse finanziarie erogate e neppure fra i prestiti agevolati, concessi a tassi inferiori rispetto alla media di mercato<sup>3</sup>.

Invero, il Fondo di garanzia in questione - che offre ai beneficiari non una somma di denaro

---

Con il successivo art. 44-*quater*, inserito dall'art. 10, c. 1, l. 4 agosto 2016, n. 163, come sostituito dall'art. 6, c. 2, d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116, a decorrere dal 24 ottobre 2018, le amministrazioni dello Stato possono gestire risorse presso il sistema bancario e postale solo nel caso in cui ciò sia previsto da norma di legge o da disposizione regolamentare. In assenza di apposita previsione normativa, l'apertura di un conto bancario o postale può essere autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato su richiesta dell'amministrazione competente, debitamente motivata e documentata. L'autorizzazione è concessa entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta.

<sup>2</sup> Sul punto l'amministrazione, in sede di controdeduzioni finali, ha fatto presente che "il Fondo sembrerebbe rivestire alcuni caratteri di rotatività con riferimento alle risorse liberate ed ai recuperi che possono essere impiegati per nuove garanzie".

<sup>3</sup> A proposito delle gestioni fuori bilancio, la Corte dei conti, in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2015 osservava: "In quanto operano in deroga ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio, tali gestioni trovano giustificazione solo per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti. L'articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi "che non rientrano nei bilanci ordinari". In attuazione di tale norma nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2016-2018 è stato pubblicato, in allegato allo Stato di previsione del MEF, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero, dal quale emerge *per tabulas* la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni fuori bilancio, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem*, nonostante il reiterato disfavore espresso dal legislatore per il ricorso a tale modalità gestoria".

Le Sezioni Riunite, al riguardo, hanno, altresì, osservato che, sebbene tali forme di gestione assicurino una maggiore celerità e snellezza procedimentale, innegabili risultano gli aspetti di non congruenza con i principi di unità, universalità ed integrità dettati dall'articolo 81 della Costituzione. La modalità operativa prescelta, se può risultare utile in situazioni di urgenza, non dovrebbe essere considerata lo strumento ordinario per assicurare "il più efficiente e tempestivo utilizzo delle risorse pubbliche" richiesto dalla norma, a maggior ragione, laddove il parametro valutativo indicato delle "esigenze attuali e prospettive dei fondi di origine e di destinazione" riveli l'esaurita operatività o la scarsa incisività economica di un determinato intervento. Al contrario, proprio tale previsione normativa evidenzia ancora di più la necessità di una razionalizzazione delle gestioni fuori bilancio in essere, anche al fine di evitare che fondi pubblici, destinati dal Parlamento ad una finalità definita con legge, vengano, con decreto del Ministro dell'Economia, indirizzati a scopi diversi.

Il frequente ricorso a tali forme di gestione costituisce un indice dell'avvertita necessità di riforma delle procedure di spesa in una logica di snellimento e semplificazione.

La Corte ha ritenuto necessario segnalare la necessità di una più approfondita analisi da parte della Ragioneria generale dello Stato anche in merito alla legittimità della permanenza in essere di tutte le attuali gestioni fuori bilancio alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (anche, da ultimo, dal d.lgs. n. 90 del 2016) e dalle pronunce di questa Corte, operando, nel contempo, un'analisi della natura e del meccanismo operativo di ciascuna gestione.

Venendo, poi, all'esame complessivo e comparativo dei fondi, le Sezioni Riunite hanno individuato gestioni, che da anni non avessero effettuato erogazioni di risorse o le avessero effettuate in misura non significativa rispetto alla dotazione disponibile, il che induceva a ritenere esaurito lo scopo o ad affrontare le potenziali difficoltà che la mancata movimentazione faceva presumere. In alcuni casi, la non attualità della finalità istitutiva sembrava dimostrata da interventi normativi che consentissero l'utilizzo delle somme in giacenza per finalità diverse; altri fondi, poi, risultavano avere finalità assimilabili tra loro, pur essendo gestiti su contabilità diverse.

Pertanto, al fine di evitare immobilizzazione di risorse, che potrebbero essere più proficuamente utilizzate per altri scopi, la Corte ha segnalato l'opportunità di una verifica sull'attualità delle finalità individuate dalla norma istitutiva di ciascuna gestione.

Tale sembra essere la *ratio* del disposto della legge di stabilità 2016 che, all'articolo 1, c. 876, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro o i Ministri competenti in materia, a disporre variazioni compensative tra capitoli del bilancio dello Stato, anche in conto residui, o ad autorizzare il trasferimento di risorse mediante giro fondo tra conti aperti presso la Tesoreria dello Stato, relativi a fondi di garanzia.

ma un'agevolazione sotto forma di garanzia in caso di mancata restituzione alla banca del capitale da parte del mutuatario - è, per espressa previsione normativa, inserito nel sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, di cui all'art. 1, c. 48, cit.<sup>4</sup>

In ordine alle gestioni fuori bilancio in merito alle quali la Corte dei conti deve riferire a termini degli articoli 23 (fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato) e 24 (andamento e risultati delle gestioni fuori bilancio) della legge 23 dicembre 1993, n. 559, sono stati ripetutamente espressi giudizi di disfavore<sup>5</sup> che non hanno avuto un effettivo seguito da parte delle amministrazioni, essendo state confermate, anche nelle relazioni più recenti sul rendiconto generale dello Stato, le dimensioni del fenomeno, sia in termini di settori interessati che di risorse impiegate. A ciò le Sezioni Riunite hanno aggiunto che l'analisi dei documenti contabili delle gestioni fuori bilancio osservate fa emergere un diffuso grado di disomogeneità riguardo alla tipologia delle relazioni sulla gestione finanziaria, le cui informazioni, invero, dovrebbero consentire non solo la valutazione della gestione posta in essere, in termini di conseguimento delle finalità istituzionali perseguite, ma anche la verifica del perdurare dei presupposti in virtù dei quali riconoscere la permanenza della natura fuori bilancio di alcune gestioni, altrimenti riconducibili all'interno del bilancio dello Stato.<sup>6</sup>

## **2. Il Fondo di garanzia prima casa prosieguo del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie**

Il Fondo in esame<sup>7</sup> ha preso il posto del precedente Fondo per l'accesso al credito per

---

<sup>4</sup> Ai fondi di garanzia in generale, considerati quali strumenti finanziari finalizzati ad agevolare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese, si riconducono i meccanismi operativi delle gestioni fuori bilancio. A differenza dei fondi di rotazione, i fondi di garanzia non consistono in aiuti in danaro, ma offrono un'agevolazione, sotto forma di garanzia, in caso di mancata restituzione del capitale nei confronti dell'istituto di credito che concede il finanziamento all'impresa, esonerata dall'obbligo di prestare garanzie collaterali (v. SSRR relazione al rendiconto generale dello Stato es. 2015).

<sup>5</sup> Nella relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri Maggio-Agosto 2014 si legge: *“Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra ordinem di gestione delle risorse pubbliche..... Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo.....”*

<sup>6</sup> La natura di gestione fuori bilancio può essere ricollegata al ricorrere di almeno tre elementi: a) soggettivo connesso alla gestione ricadente in capo ad una pubblica amministrazione; b) oggettivo consistente nella messa a disposizione dell'organismo al quale risulta affidata la gestione di somme vincolate; c) teleologico legato alla permanenza della finalità per la quale la gestione f.b. è stata istituita.

<sup>7</sup> Il c. 48 lett. c), l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) dispone: *“Ai fini del riordino del sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese nonché del più efficiente utilizzo delle risorse*

l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie e dei nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti risultino occupati con rapporto di lavoro a tempo determinato, istituito<sup>8</sup> ai sensi dell'art. 13 c. 3 -bis del d. l. 25 giugno 2008, n. 112<sup>9</sup>.

La tematica analizzata si inquadra nell'ambito del sistema di interventi non fiscali a sostegno dei mutui per l'abitazione principale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. La strumentazione, messa in campo, secondo quanto precisato dall'amministrazione, con funzione anticiclica, ha avuto lo scopo di contrastare gli effetti in termini di Pil oltre che di coesione sociale derivanti dalla crisi economica che ha colpito anche il settore immobiliare, settore *labour intensive* che, tuttavia, ha mostrato negli ultimissimi anni una crescita, seppur

---

pubbliche e della garanzia dello Stato (anche in sinergia con i sistemi locali di garanzia), è istituito il sistema nazionale di garanzia che ricomprende il fondo di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie a prima richiesta su mutui ipotecari istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, cui sono attribuite risorse pari a euro 200 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, nonché le attività e le passività del fondo di cui all'art. 13, c. 3 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, fermo restando quanto previsto dall'ultimo periodo della presente lettera. La garanzia del Fondo è concessa nella misura massima del 50 per cento per cento della quota capitale, tempo per tempo, in essere sui finanziamenti connessi all'acquisto e ad interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica di unità immobiliari site sul territorio, da adibire ad abitazione principale del mutuatario, con priorità per l'accesso al credito da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori da parte di conduttori di alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari comunque denominati, nonché dei giovani di età inferiore ai trentacinque anni titolari di rapporti di lavoro atipico di cui all'art. 1 della legge 28 giugno 2012, n. 92. Gli interventi del fondo di garanzia per la prima casa sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza. La dotazione del fondo può essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle regioni e di altri organismi pubblici. Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro con delega alle politiche giovanili e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro novanta giorni dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le norme di attuazione del Fondo, nonché i criteri le condizioni e le modalità per l'operatività della garanzia dello Stato e per l'incremento della dotazione del Fondo. Il fondo di garanzia di cui all'art. 13, c. 3 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, continua ad operare fino all'emanazione dei decreti attuativi che rendano operativo il Fondo di garanzia per la prima casa."

<sup>8</sup> L'art. 13, c. 3-bis, d.l. 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 recita: "Al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1 settembre 2008, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della gioventù, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte di giovani coppie e dei nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori con priorità per quelli i cui componenti non risultino occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Con decreto del Ministro della gioventù di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e d'intesa con la Conferenza Unificata sono disciplinati, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i criteri per l'accesso al Fondo e le modalità di funzionamento del medesimo nel rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative. A decorrere dall'anno 2014, l'accesso al Fondo è, altresì, consentito anche ai giovani di età inferiore ai trentacinque anni titolari di un rapporto di lavoro atipico, di cui all'art. 1, l. 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>9</sup> Il precedente fondo era regolamentato dal d.l. 17 dicembre 2010, n. 256 che attribuiva al Dipartimento della gioventù della Presidenza del Consiglio dei ministri la qualifica di soggetto attuatore dell'intervento che si avvale, come previsto dalle norme, di un Gestore chiamato a porre in essere le attività di gestione del Fondo sulla base del disciplinare sottoscritto da entrambe le parti e soggetto al controllo analogo da parte del suddetto Dipartimento, che esercita, altresì, poteri di direttiva e di ispezione. Sempre a termini del d.l. n. 256/2010 le operazioni ammissibili riguardavano mutui di importo non superiore ai 200.000 euro, sottoscritti per l'acquisto di un'abitazione principale non di lusso, di metratura non superiore ai 90 mq. non accatastata nelle categorie A<sub>1</sub>, A<sub>8</sub> e A<sub>9</sub>, da parte di soggetto di età inferiore ai trentacinque anni con reddito complessivo Isee non superiore ai 35.000 euro. I soggetti finanziatori erano le banche e gli intermediari finanziari iscritti nei relativi albi che abbiano sottoscritto con il Dipartimento del Tesoro apposita convenzione.

contenuta<sup>10</sup>.

Come accennato in precedenza, l'attuale Fondo è, per espressa previsione di legge, finalizzato alla concessione di garanzie statali a prima richiesta<sup>11</sup>, diretta, esplicita, incondizionata ed irrevocabile nella misura massima del 50 per cento della quota capitale, tempo per tempo in essere su mutui ipotecari di ammontare non superiore a 250 mila euro e su portafogli di mutui ipotecari, connessi all'acquisto e ad interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica delle unità immobiliari site sul territorio nazionale da adibire ad abitazione principale del mutuatario.

La garanzia, nei limiti indicati, è concessa a tutti, ma prioritariamente è rivolta all'accesso al credito da parte di giovani coppie o di nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori, oltre che da parte di conduttori di alloggi di proprietà di istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, nonché da parte dei giovani di età inferiore ai trentacinque anni titolari di un rapporto di lavoro atipico di cui all'art. 1, legge 28 giugno 2012, n. 92. A tali categorie è riconosciuta, infatti, priorità di ammissione al beneficio, giacché il Fondo opera nei limiti delle risorse disponibili e fino ad esaurimento delle stesse, ed un tasso di interesse calmierato rispetto a quello corrente sul mercato.

Gli interventi del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato di ultima istanza, che in forza della disciplina UE (Reg. UE n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013) e della regolamentazione della Banca d'Italia, consente al sistema bancario la ponderazione zero in termini di assorbimento di capitale di vigilanza.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Le compravendite nel settore delle abitazioni hanno fatto registrare nel quarto trimestre 2018 un + 4,7% rispetto al trimestre precedente e + 7,6% rispetto al quarto trimestre 2017 su tutto il territorio nazionale ed in particolare al Centro (+ 12,3%) e nelle Isole (+10,6%) (dati Istat su convenzioni notarili per mutui). A fronte dei descritti andamenti delle vendite, il mercato immobiliare ha fatto registrare una flessione dei prezzi (-0,8%), in decisa controtendenza rispetto agli altri Paesi dell'area euro dove sono cresciuti per più di 4 punti percentuali.

<sup>11</sup> Per garanzia a prima richiesta e senza eccezioni, sulla base della giurisprudenza della Suprema Corte (Sezioni Unite n. 3947 del 18 febbraio 2010), si intende quella garanzia che dispensa il creditore-beneficiario dalla necessità di dimostrare i presupposti legittimanti la richiesta di pagamento immediato, a prescindere dalla prova dell'effettivo inadempimento del debitore e che, in sostanza, rappresenta una deroga alla disciplina legale della fidejussione, supportando l'asseverazione del carattere autonomo del contratto di garanzia.

<sup>12</sup> Il capitale regolamentare corrisponde al patrimonio di vigilanza che l'istituto di credito deve detenere per operare correttamente. Secondo il Protocollo Basilea 3 per patrimonio di vigilanza deve intendersi quell'insieme di risorse che devono essere a disposizione delle banche per coprire le eventuali perdite derivanti dai rischi assunti e si articola in tre fasce di qualità, l'ultima delle quali è stata dichiarata inammissibile dalla convenzione Basilea 3 ed è stata espunta a partire già dal 2014, mentre per le ulteriori modificazioni all'articolazione delle fasce di qualità l'entrata a regime è procrastinata al 2023. Alla luce delle norme in materia di vigilanza prudenziale della Banca d'Italia e delle disposizioni UE, il patrimonio di vigilanza deve essere composto oltre che dal capitale netto anche da strumenti finanziari ibridi, che abbiano la possibilità di contenere il rischio insolvenza degli Istituti di credito. La composizione nell'attuale fase di transizione che arriverà a regime solo nel 2023, vede una serie di strumenti che erano considerati ammessi dalla convenzione internazionale di Basilea 2 e che non lo sono più alla luce della vigente Convenzione Basilea 3, in fase di dismissione in ragione della loro rispondenza ai parametri di priorità di assorbimento delle perdite (che è massimo per gli strumenti finanziari dotati di minore *seniority* è questo il caso delle azioni ordinarie rimborsabili in caso di perdite per ultime a valere sull'eventuale residuo), flessibilità della

La garanzia del Fondo è stata riconosciuta da Banca d'Italia nel novero dei fondi pubblici ammissibili come garanzie integrative al fine del rispetto delle condizioni previste per il credito fondiario dalla disciplina emanata dalla Banca d'Italia e consente la possibilità di superare il limite dell'80% di *Loan To Value*<sup>13</sup> già previsto dalla disciplina bancaria per i mutui fondiari.

Il legislatore aveva già disposto, a partire dal settembre 2008, ai sensi del citato art. 13 c. 3 *bis*, d. l. n. 112/2008, nell'ambito delle misure per la razionalizzazione della gestione del patrimonio residenziale pubblico, fra gli interventi volti ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni, nonché per favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, l'istituzione, presso il Dipartimento per la gioventù della Presidenza del consiglio dei ministri, di un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie. Il soggetto attuatore dell'intervento, ai sensi del decreto interministeriale 17 dicembre 2010, n. 256<sup>14</sup>, era stato individuato nello stesso Dipartimento, che si è avvalso, come previsto dall'art. 19, c.1, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, della Consap Spa.

L'ambito di applicazione delle previsioni di cui al citato art. 13 c. 3 *bis*, in un successivo momento (a decorrere dal 2014), si sarebbe dovuto estendere a ricomprendere fra i destinatari dei benefici, oltre alle giovani coppie ed ai nuclei familiari mono-genitoriali, anche giovani di età inferiore ai trentacinque anni, titolari di rapporti di lavoro atipico. Ma tale estensione per il suddetto Fondo non si è di fatto verificata, in quanto con l'entrata in vigore del d.l. 31 luglio 2014<sup>15</sup>, attuativo delle disposizioni recate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità

---

remunerazione (massima quando la banca ha la più ampia discrezionalità nel rimborso della cedola o del dividendo e dunque le azioni ordinarie sono quelle che presentano maggiore flessibilità rispetto alle azioni privilegiate), permanenza e capacità di assorbimento (molto elevata negli strumenti perpetui e gradatamente inferiore in quelli che prevedono l'obbligo di rimborso a scadenza di 5 anni o più).

<sup>13</sup> Il *Loan to value ratio* (LTV) è il rapporto fra il valore del finanziamento concesso da chi presta il denaro ed il valore del bene che viene posto a garanzia del prestito [Es. nel caso in cui il beneficiario abbia chiesto di accendere un mutuo pari a 150.000 euro per l'acquisto di un immobile di 200.000 euro il parametro sarà pari al 75 per cento in quanto il valore dell'immobile coperto dal soggetto finanziatore è proprio pari al 75 per cento] ed è usato come indicatore di rischio dagli istituti di credito nella concessione di mutui. Più alto è il valore percentuale di tale parametro più elevato è il rischio del finanziamento accordato. Tanto è vero che è stato posto un valore limite, una soglia dell'80 per cento, che può essere superato solamente a fronte di un soggetto beneficiario che abbia un particolare merito di credito (debitore impeccabile), ovvero in presenza di ulteriori coperture assicurative richieste allo stesso mutuatario.

<sup>14</sup> Il d.m. 17 dicembre 2010, n. 256 è stato adottato alla luce dell'intesa intervenuta in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 3, c. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 ed individua le finalità per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie ed il soggetto attuatore che può avvalersi per le attività di gestione amministrativa del Fondo di una società *in house* nei confronti della quale possono essere svolte forme di vigilanza tali da configurare un controllo analogo.

<sup>15</sup> Il decreto interministeriale, adottato oltre i termini indicati dalla delega di cui al c. 48 art. 1 legge di stabilità per il 2014, ha disciplinato la concessione di garanzie su mutui ipotecari, mentre la regolamentazione dei portafogli di mutui ipotecari è stata rinviata a successivo provvedimento (che non risulta essere stato ancora adottato). Il decreto attuativo è stato adottato con il concerto delle amministrazioni del lavoro e politiche sociali e di quella delle infrastrutture e dei trasporti diversamente dal decreto ministeriale 17 dicembre 2010, n. 256 concernente la

per il 2014), art. 1, c. 48, lett. c), è cessato il Fondo di garanzia ex art. 13, che, pur non essendo più operativo dalla suddetta data, è stato ed è tuttora oggetto di una gestione stralcio, che si è protratta anche nel corso del periodo osservato dalla presente relazione<sup>16</sup>.

Il Fondo oggetto di analisi mostra dei punti di continuità con il precedente Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa, rappresentati, innanzitutto, dalle risorse. Al riguardo, deve rammentarsi che, pur essendo passate nella titolarità del Mef attività e passività precedentemente in capo alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della gioventù, è rimasto inalterato il conto corrente di tesoreria (25044), che ha solo cambiato denominazione e nel quale sono transitate, a termini di legge, le disponibilità residue del vecchio Fondo, pari, secondo quanto riferito dall'amministrazione, a 49.216.841,83 euro. A tale proposito, occorre evidenziare che sono state stanziare nel relativo capitolo di provvista dello stato di previsione della spesa del Mef (7077), risorse pari a 200 milioni di euro per gli anni 2014, 2015 e 2016.

Inoltre, ed è questo un aspetto molto importante, è rimasto invariato il Gestore (Consap), che, come previsto dalle norme, è una società a capitale interamente pubblico; i rapporti con il Mef, che deve esercitare sulla stessa, in quanto in *house*, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, sono attualmente regolamentati da apposito disciplinare, sottoscritto in data 15 ottobre 2014 (recentemente aggiornato alla data del 26 febbraio 2019). Il d.m. 31 luglio 2014, attuativo dell'art. 1 c. 48 lett. c, l. n. 147/2013, ha sostituito il d.m. 17 dicembre 2010 n. 256, recante la disciplina del precedente Fondo.

Di converso possono essere individuati aspetti di discontinuità fra i due fondi.

In primo luogo, le mutate le finalità istituzionali, dal momento che il Fondo, ex art. 13, c. 3-*bis*, d.l. n. 112/2008, si inquadrava nell'ambito della razionalizzazione della gestione del patrimonio residenziale pubblico, collocandosi fra gli interventi diretti, per espressa previsione di legge, ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni, nonché a favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione. Diversamente, la finalità dell'attuale Fondo, come si evince dalle disposizioni recate dalla citata l. n. 147/2013, risulta diretta al riordino del sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, nonché al più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e della garanzia dello

---

regolamentazione del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa adottato d'intesa con la Conferenza Unificata. Nel regolamento sono ben specificate le operazioni ammissibili alla garanzia del Fondo, le modalità operative per l'ammissione alla garanzia, da parte dei soggetti finanziatori, oltre agli obblighi in capo ai mutuatari e l'operatività della garanzia dello Stato di ultima istanza.

<sup>16</sup> Le garanzie in essere al momento della cessazione dell'operatività del fondo di garanzia per le giovani coppie erano 271 per un importo iniziale finanziato di euro 31.274.644,77 euro ed un accantonamento di euro 3.082.534,14 euro. La situazione della gestione stralcio alla data del 30.06.2019 vede 224 garanzie ancora in essere a fronte di un finanziamento per euro 25.626.544,77 ed un accantonamento di euro 2.193.517,80 euro.

Stato nell'ambito dell'istituendo sistema nazionale di garanzia. L'attuale Fondo è assistito, infatti, dalla garanzia dello Stato di ultima istanza.

Inoltre, il precedente Fondo, di cui all'art. 13, c. 3 *bis*, d.l. n. 112/2008 può ben considerarsi strumento limitato rispetto a quello attualmente in essere, in quanto esso riguardava solo alcune categorie di mutuatari (le giovani coppie ed i nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori, con priorità per quelli che non risultavano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato) ed era parametrato sulla base dell'Isee (non superiore ai 35.000 euro), oltre che limitato in termini di metratura (95 mq) dell'immobile oggetto di acquisto, non essendo prevista la possibilità di utilizzo della garanzia per la ristrutturazione e l'efficientamento energetico degli immobili già di proprietà.

In realtà, la disciplina del vigente Fondo, pur prevedendo che lo stesso sia destinato a tutti coloro che vogliano sottoscrivere un mutuo per l'acquisto di un'abitazione da adibire a prima casa, considera alcune categorie di beneficiari per così dire "*prioritarie*" (le giovani coppie ed i nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori, ma anche i giovani di età inferiore ai trentacinque anni, titolari di un rapporto di lavoro atipico<sup>17</sup>, i conduttori di alloggi di proprietà degli Iacp.....), in quanto preferite nell'attribuzione della garanzia ed alle quali è assicurato un Teg (tasso effettivo globale) per così dire *calmierato* ovvero non superiore al Tegm (tasso effettivo globale medio) pubblicato trimestralmente dal Mef.

Tuttavia, la circostanza che l'unico limite all'accesso alla garanzia sia rappresentato dalla capienza del complesso delle risorse del Fondo disponibili al momento dell'ammissione dell'istanza, comporta l'attivazione dei suddetti criteri di priorità solo allorché si dovesse arrivare (circostanza di fatto mai verificatasi) al superamento del predetto limite al momento della presentazione dell'istanza.

Il Fondo attuale, inoltre, prevede la garanzia dello Stato che è di ultima istanza<sup>18</sup> che consente una *ponderazione zero* (v. *supra* nota 12) ai fini del patrimonio di vigilanza.

Al riguardo, deve sottolinearsi come l'amministrazione ritenga che "l'attuale Fondo per la garanzia prima casa, a confronto con quello precedente, possa ben considerarsi strumento di politica economica con funzione anticiclica, in quanto adottato proprio al culmine della crisi

---

<sup>17</sup> Per lavoro atipico ai sensi della citata normativa deve intendersi la fattispecie di cui all'art. 1, l. 28 giugno 2012, n. 92 come modificato dall'art. 7 d. l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni in legge 9 agosto 2013, n.99.

<sup>18</sup> La garanzia di ultima istanza *Lender of last resort* (LOIR)- ideata per la prima volta da Henry Thorton nel 1802 e elaborata da W. Bagehot nel 1873 - consente allo Stato di fornire liquidità nell'ipotesi di carenza temporanea (nella fattispecie in esame rappresentata dal mancato funzionamento della garanzia prestata dal Fondo) similmente a quanto stabilito per le p.m.i. dal d.m. 25 marzo 2009 ed, in generale, unitamente all'assicurazione dei depositi rappresenta, nei sistemi bancari moderni, uno strumento di difesa della stabilità del sistema. Essa opera in base ai criteri definiti con apposito decreto Mef ed i relativi oneri sono ricompresi nelle voci di spesa dello stato di previsione della spesa dello stesso Ministero.

economica, con l'intento di andare incontro alle esigenze di accesso al credito, di sostegno alle famiglie e alla domanda interna, di stimolo all'offerta immobiliare ed al settore dell'edilizia".

La peculiare connotazione del Fondo induce, altresì, ad una generale riflessione sulle possibili implicazioni astrattamente riconducibili alla vigente disciplina in materia di aiuti di Stato. Al riguardo, preme precisare che alla luce delle disposizioni recate dall'art. 107 del Trattato che fornisce la nozione di aiuto di Stato, l'amministrazione ha rappresentato che "nella fattispecie in oggetto relativa al Fondo di garanzia per i mutui per la prima casa, l'elemento costitutivo consistente nella natura del beneficiario individuabile in un'impresa non è presente, in quanto i beneficiari assistiti dal Fondo sono le persone fisiche dei mutuatari che presentano richiesta di accedere alla garanzia del Fondo; pertanto, non si è in presenza di aiuto di Stato e non si applica l'obbligo di comunicazione preventiva alla Commissione europea".

Al riguardo, si prende atto delle considerazioni espresse dall'amministrazione nel corso dell'istruttoria e ribadite in sede di adunanza pubblica, allorquando la stessa non ha mancato di sottolineare la più ampia possibile facoltà di adesione da parte degli istituti finanziatori, escludendo che la fattispecie configuri ipotesi riconducibili agli aiuti di Stato. E, tuttavia, si ritiene di voler evidenziare, in linea, peraltro, con quanto affermato dal rappresentante Mef in sede di adunanza pubblica, la compresenza nella disciplina del Fondo in esame di aspetti diretti alla tutela degli interessi tanto dei mutuatari, che acquistano l'abitazione principale (nessuna garanzia personale e Loan to value (LTV) del 100 per cento), quanto degli istituti finanziatori aderenti alla Convenzione ABI-Mef (*ponderazione zero*, a fronte di un Loan to value (LTV) del 100 per cento e intervento dello Stato - e per esso della BCE - in termini di garanzia di ultima istanza *sine cure*). Di tal che, considerata la rilevanza del fattore *ponderazione zero* sottolineato dalla stessa Amministrazione, e considerata la gratuità della garanzia di ultima istanza per i soggetti finanziatori che abbiano aderito fino ad oggi alla Convenzione Mef - Abi, appare residuare sullo sfondo l'importanza della tematica relativa non tanto all'individuazione dell'elemento soggettivo, quanto all'aspetto oggettivo, riguardante il bene-interesse della concorrenza nell'attuale contesto internazionale, oggetto di tutela a livello comunitario. Ciò anche in considerazione di quanto precisato dalla Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> La Comunicazione in argomento, nell'individuare l'ambito di applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato Ce, evidenzia come gli aiuti possano essere concessi tanto al mutuatario quanto al mutuante, considerato che il configurarsi della fattispecie risulta connesso non tanto o non soltanto al versamento effettuato in attuazione della

Tornando alla disamina degli aspetti di discontinuità deve aggiungersi che, rispetto al Fondo per le giovani coppie, caratterizzato da una procedura complessa e articolata, costituita da una serie di passaggi, fra cui la necessaria stipula di singole convenzioni fra gli istituti finanziatori e l'amministrazione, il Fondo attuale appare di più facile accesso, grazie a procedure meno articolate che prevedono la possibilità per gli Istituti finanziatori di aderire all'unica convenzione, sottoscritta dal Mef con ABI, attraverso la semplice compilazione di un modulo via *internet*.<sup>20</sup>

La maggior parte delle fasi procedurali di adesione al Fondo e di accesso alla garanzia è svolta proprio per via telematica e si avvale di banche dati e procedure informatizzate, oltre che della realizzazione di una piattaforma *web* dedicata. Tutto ciò, nonostante la necessità, prevista dal vigente regolamento, di avvalersi, in alcuni passaggi della procedura, di documentazione cartacea, trasmessa a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno. Passaggi procedurali questi ultimi sostituibili, auspicabilmente, con il ricorso alla posta certificata.

Deve sottolinearsi, inoltre, che le finalità perseguibili da parte dei beneficiari del Fondo attualmente vigente, comprendono, oltre all'acquisto di beni immobili anche la ristrutturazione e l'efficientamento energetico<sup>21</sup> e che, come auspicato in occasione dell'istituzione del Fondo, molto più ampia è stata l'attività di comunicazione, divulgazione e conoscenza dello stesso<sup>22</sup>, attuata attraverso campagne informative come "*#Casaconviene*" realizzate dalla Presidenza del consiglio dei ministri.<sup>23</sup>

---

garanzia prestata quanto semplicemente all'avvenuta prestazione della garanzia medesima. Allorquando il rischio relativo alla garanzia prestata venga assunto dallo Stato in assenza di un'adeguata remunerazione a carico del beneficiario della garanzia è possibile individuare un aiuto di Stato per il quale risulta necessaria una valutazione riferita al momento in cui la garanzia venga prestata.

<sup>20</sup> Protocollo d'intesa, sottoscritto con l'ABI in data 8 ottobre 2014 ai sensi dell'art. 4, c. 2, d. m. 31 luglio 2014 (regolamento per il funzionamento del Fondo).

<sup>21</sup> Sul punto deve precisarsi che le disposizioni contenute nel ddl bilancio per l'esercizio 2020, all'art. 11, comma 7, prevedono l'introduzione all'interno del Fondo di una sezione speciale per la concessione, a titolo oneroso, di garanzie su finanziamenti ai condomini connessi ad interventi di ristrutturazione per accrescimento dell'efficienza energetica, anche essi assistiti dalla garanzia Stato.

<sup>22</sup> V. Interrogazione a risposta immediata n. 5-02888 Paglia. *Problematiche relative al funzionamento del Fondo di rotazione per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa*. In occasione della quale è stato sottolineato come nella fase di transizione fra il vecchio fondo giovani coppie ed il nuovo Fondo di garanzia prima casa fosse quanto mai importante che il Governo desse la più ampia diffusione presso il pubblico delle notizie riguardanti tali fondi, onde evitare l'effetto deterrente nei confronti dei soggetti interessati che avrebbero visto negata la propria istanza in ragione della modifica in corso della disciplina dei fondi.

<sup>23</sup> Fra le iniziative ascrivibili alla finalità di comunicazione vi è anche quella costituita dal Contact Center, attivato da Consap nel 2015 per raccogliere telefonate e e-mail di richiesta da parte del pubblico di informazioni circa la possibilità di accesso al Fondo e le modalità di funzionamento dello stesso. Tale iniziativa è stata accantonata a causa della sua eccessiva onerosità a partire dal febbraio 2018, considerato il significativo incremento delle istanze pervenute nell'anno 2017.

### 3. L'evoluzione dei fondi per l'accesso all'acquisto della prima casa e la giurisprudenza costituzionale.

Il legislatore, ancor prima dell'istituzione del Fondo per le giovani coppie ex d. l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 13, c. 3-*bis*, è intervenuto nel settore del sostegno al credito per l'accesso all'acquisto della prima casa in più occasioni, attraverso l'istituzione con legge finanziaria di fondi vincolati, gestiti a livello centrale, aventi lo scopo di agevolare l'accesso alla prima casa da parte delle fasce sociali cosiddette *deboli*, rappresentate dalle giovani coppie a basso reddito, dai giovani al di sotto dei trentacinque anni titolari di contratti di lavoro a tempo determinato o atipico. Le citate disposizioni sono state sottoposte, con esiti alterni, al vaglio della Corte Costituzionale, in quanto riguardanti, secondo le Regioni ricorrenti, lo svolgimento di funzioni rientranti in una materia quale quella delle politiche abitative di competenza regionale.

Al riguardo, è bene rammentare, infatti, che con sentenza n. 137 del 27 aprile 2007, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni recate dal c. 336 dell'art. 1, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006)<sup>24</sup>, istitutive di un Fondo per la concessione di garanzia di ultima istanza, per la contrazione di mutui diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa per giovani di età inferiore ai trentacinque anni, con un reddito annuo imponibile inferiore ai 40.000 euro, titolari di contratto di lavoro a tempo determinato, o atipico. Le disposizioni erano state impugnate dalle Regioni Piemonte e Campania in considerazione della competenza esclusiva regionale in materia di edilizia agevolata ed in subordine della competenza in materia di politiche sociali e, dunque, in concreto della violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Peraltro, l'anzidetta pronuncia trovava un precedente importante nella sentenza n. 118/2006, con la quale la Consulta aveva già bocciato le disposizioni recate dal c. 111 dell'art. 1, legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005)<sup>25</sup>, istitutive di un Fondo diretto

---

<sup>24</sup> L'art. 1, c. 336 l. n.266/2005 recita: "Per l'anno 2006 è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze con una dotazione di 10 milioni di euro, un fondo per la concessione di garanzia di ultima istanza, in aggiunta alle ipoteche ordinarie sugli immobili agli intermediari finanziari bancari e non bancari per la contrazione di mutui diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione da parte di soggetti privati che rientrino nelle seguenti condizioni:

- a) siano di età inferiore a 35 anni;
- b) dispongano di un reddito complessivo annuo ai fini Irpef inferiore ai 40.000 euro;
- c) possano dimostrare di essere in possesso di un contratto di lavoro a tempo determinato o di prestare lavoro subordinato in base ad una delle forme contrattuali previste dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

<sup>25</sup> Il c. 111 dell'art. 1, legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), ha disposto l'istituzione presso il Mef di un fondo, con una dotazione iniziale di 10 mln di euro, a favore dell'accesso per le giovani coppie alla prima casa di abitazione in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubblica. La regolamentazione dell'accesso al suddetto Fondo risultava rimessa ad un decreto del Mef di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti.

al sostegno finanziario per l'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative di edilizia residenziale pubblica<sup>26</sup>.

La Corte Costituzionale è intervenuta in più occasioni, dunque, per affermare l'illegittimità delle previsioni contenute in leggi finanziarie riguardanti l'istituzione di fondi speciali che destinassero, in modo vincolato, risorse finanziarie in settori riservati alla competenza delle Regioni, impedendo alle stesse qualsiasi ambito di manovra per la loro utilizzazione.

In particolare, la valutazione di illegittimità espressa dalla Consulta nella citata sentenza n. 137/2007 ribadisce un consolidato indirizzo giurisprudenziale, pur risultando diretta, nel caso specifico, al vaglio di interventi dello Stato finalizzati a mettere a disposizione di giovani a basso reddito e titolari di contratti di lavoro a tempo determinato e atipico, interessati all'acquisto della prima casa, attraverso l'accensione di un mutuo, lo strumento della garanzia a prima richiesta<sup>27</sup>.

A fronte del descritto indirizzo giurisprudenziale, la sentenza 26 marzo 2010, n. 121 rappresenta una decisa inversione di tendenza da parte della Consulta, in quanto dichiara la non fondatezza della questione posta in merito alla legittimità delle disposizioni recate dall'art. 13, c. 3 *bis*, del d.l. n. 112/2008<sup>28</sup> che hanno previsto l'istituzione del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie (precedente del Fondo oggetto dell'odierna analisi).

Il convincimento espresso dal Giudice delle leggi, nella pronuncia in commento, si fonda sulla formulazione stessa delle disposizioni impugnate, che vedono l'intervento necessario della Conferenza Unificata per la definizione, con apposito decreto, adottato di concerto fra le

---

<sup>26</sup> Le norme erano state impuginate dalla Regione Friuli Venezia Giulia, in ragione del fatto che tale fondo statale, di natura settoriale, tanto nel caso in cui dovesse essere ripartito fra le stesse Regioni, quanto nel caso in cui dovesse essere erogato direttamente ai beneficiari, risultava lesivo dell'autonomia legislativa, finanziaria ed amministrativa delle medesime Regioni, titolari della competenza in materia di edilizia residenziale pubblica (con ampio spettro di funzioni amministrative loro assegnate ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

La Consulta ha affermato in quella sede la violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle Regioni, in quanto le disposizioni impugnate destinavano, in modo vincolato, risorse in materia non rientranti nelle competenze legislative statali ex art. 117 c. 2, lett. e) Cost.

<sup>27</sup> Le disposizioni censurate non riguardavano funzioni statali relative alla gestione del risparmio, all'accesso al credito o alla regolamentazione dei mercati finanziari, bensì attenevano al settore delle politiche sociali di competenza degli enti territoriali. Infatti, tali misure risultavano dirette a consentire alla categoria dei giovani a basso reddito l'accesso ai mutui per l'acquisto della prima casa, coprendo, al di là delle normali garanzie ipotecarie, l'intero prezzo dell'immobile da acquistare.

<sup>28</sup> L'art. 13 c.3 *bis* del d.l. 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, dispone che " al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1 settembre 2008, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari mono-genitoriali, con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato... Con decreto del ministro della gioventù di concerto con il Ministro per l'economia e le finanze e con il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, d'intesa con la Conferenza Unificata.

amministrazioni interessate, dei criteri di accesso al Fondo, collocando quest'ultimo nell'ambito di un *“regionalismo cooperativo”*, in cui l'autonomia legislativa regionale cede il passo di fronte alle *“prioritarie esigenze di uniformità negoziata”* dei suddetti criteri e di *“salvaguardia della destinazione concreta dei crediti concessi”*<sup>29</sup>.

In tale ottica, aggiunge la Consulta, *“devono essere tenute nella dovuta considerazione le imperiose istanze della politica sociale dirette alla tutela della condizione delle giovani coppie che non riescano ad accedere al mercato immobiliare per l'acquisto dell'abitazione principale”*.....; istanze che la Corte Costituzionale ha ritenuto essere giustificazione sufficiente, sebbene contingente, per l'adozione di leggi statali di tutela dei diritti sociali limitative della competenza legislativa delle Regioni in materia di servizi sociali<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Come osservato dalla Consulta, nella sentenza n. 121/2010, le competenze dello Stato e delle Regioni sono entrambe di rango primario, in quanto dirette le une verso la tutela di diritti fondamentali della persona e le altre alla tutela delle autonomie locali costituzionalmente garantite. In ordine ai diritti fondamentali la stessa Corte ha precisato che lo Stato non può limitarsi a fissare astrattamente i livelli essenziali delle prestazioni senza farsi carico delle ricadute sui bilanci regionali in termini di risorse da destinare. Nello stesso tempo, a fronte della mancata attuazione dell'art. 119 della Cost., deve prevalere la ricerca di forme di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di tipo sociale che comportino il minimo sacrificio possibile di entrambe le sfere di interessi tutelati.

<sup>30</sup> Sul punto la sentenza ha aggiunto: *“Lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione non è irragionevole, giacché impone una procedura di co-decisione nella gestione del Fondo e la salvaguarda le politiche abitative regionali.*

#### **4. Il “Fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa”: la gestione del conto di tesoreria 25040 e del cap. 7075.**

Nell’ambito della disamina dell’evoluzione dei fondi per la casa, si ritiene utile, in considerazione dei numerosi punti di contatto con il Fondo in esame, la citazione del Fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa, istituito ai sensi dell’art. 2, c. 475, legge 24 dicembre 2007, n. 244, per provvedere al pagamento dei costi delle procedure bancarie e degli onorari notarili necessari per la sospensione del pagamento delle rate di mutuo.

Tale strumento ha la finalità di consentire ai titolari di un mutuo per l’acquisto della prima casa di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate, al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà, destinate ad incidere negativamente sul reddito complessivo del nucleo familiare al quale appartengono, rifondendo alle banche le quote interessi delle rate oggetto di beneficio.

La regolamentazione del predetto Fondo è rinvenibile nel decreto Mef 21 giugno 2010, n. 132, adottato a seguito del parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché alla luce dei pareri espressi dalle Commissioni finanza della Camera e del Senato e successivamente modificato dal decreto 27 aprile 2013, n. 37<sup>31</sup>.

Beneficiari delle provvidenze a valere sulle risorse del Fondo di solidarietà sono i proprietari di abitazioni non di lusso e non accatastate nelle classi A<sub>1</sub>, A<sub>8</sub> e A<sub>9</sub>, adibite a prima casa, e per il cui acquisto abbiano acceso un mutuo per un importo non superiore a 250.000 euro.<sup>32</sup> Ulteriori requisiti richiesti sono la classe Isee di appartenenza del beneficiario (che non può superare i 30.000 euro), e, soprattutto, la ricorrenza di tre circostanze, da comprovare

---

<sup>31</sup> Al riguardo, occorre sottolineare che nel parere della Commissione permanente della Camera espresso in merito allo schema di decreto ministeriale era stato evidenziato il carattere aggiuntivo delle misure previste dal Fondo di solidarietà rispetto agli interventi inseriti nel pacchetto di misure straordinarie a favore della famiglia per le annualità 2009 e 2010, attuabili sulla base della convenzione ABI e consistenti in una moratoria a favore di tutti i proprietari di immobili con mutui accesi per importi non superiori a 150.000 euro e con reddito imponibile non superiore ai 40.000 euro annui che avessero subito eventi particolarmente negativi (morte, invalidità civile e perdita del posto di lavoro). Oltre a ciò, dal confronto fra la moratoria e gli interventi a valere sul Fondo di solidarietà, appariva evidente la convenienza economica della prima rispetto ai secondi, in quanto non necessitante di una serie di costi relativi alla lavorazione delle pratiche ricadenti nel caso della moratoria direttamente nell’ambito delle spese per le attività del Dipartimento e degli istituti di credito interessati. L’osservazione riportata era stata preceduta dalla considerazione che il regolamento era attuativo di disposizioni recate da norme *medio tempore* superate dall’intervenuta crisi finanziaria che aveva coinvolto anche il settore immobiliare, comportando un incremento dei costi dei mutui ipotecari immobiliari per le famiglie a basso reddito.

<sup>32</sup> Alla luce delle modifiche introdotte dal d.m. n. 37/2013, non possono beneficiare dell’intervento pubblico di cui trattasi i mutui per i quali siano previste agevolazioni pubbliche e neppure quelli per i quali risultino acce assicurazioni, e quelli le cui rate non siano state puntualmente pagate fino al momento della richiesta.

adeguatamente, e cioè: la morte del mutuatario, la perdita del posto di lavoro e l'handicap o l'invalidità civile non inferiore all'80 per cento, intervenute nel corso dei trentasei mesi precedenti la richiesta<sup>33</sup> di sospensione del pagamento delle rate di mutuo<sup>34</sup>.

Il soggetto istituzionale attuatore dell'intervento pubblico è il Mef - Dipartimento del Tesoro - Direzione VI - che per le attività di gestione del Fondo si avvale di Consap. Le risorse del Fondo, stanziare sul cap. 7075 dello stato di previsione del Mef, affluiscono su un apposito conto di tesoreria n. 25040.

Le risorse originariamente appostate sul citato cap. 7075 per complessivi 10 milioni di euro sul Fondo, sono state successivamente incrementate dal d. l. 31 agosto 2013, convertito dalla l. 28 ottobre 2013, n. 124 per un importo di 20 milioni nell'esercizio 2015. Il capitolo, peraltro, non risulta più valorizzato a partire 2016 e successivamente è stato eliminato dallo stato di previsione della spesa del Mef.

---

<sup>33</sup> La richiesta di sospensione deve essere, altresì, inoltrata all'istituto di credito sulla scorta di un formulario prestabilito, con indicazione della durata prevista ed allegazione dei documenti richiesti, fra cui la certificazione Isee e l'asseverazione in atti della ricorrenza di una delle tre circostanze previste dalla vigente disciplina per la concessione del beneficio. Il predetto istituto di credito, entro 10 giorni, è tenuto ad inviare la documentazione al Gestore che ne controlla la regolarità per comunicare il proprio nulla osta. Allorquando il mutuatario riprende il versamento delle quote di mutuo rimaste insolute, lo stesso istituto rivolge formale richiesta al Gestore di rimborso delle spese sostenute per la sospensione delle rate a valere sulle risorse del Fondo. Per il periodo di sospensione il fondo di solidarietà si fa carico della quota di interessi. La sospensione non comporta l'applicazione di alcuna commissione o spesa istruttoria o di interessi di mora e viene concessa senza bisogno di garanzie aggiuntive.

<sup>34</sup> Il regolamento per il funzionamento del Fondo di solidarietà originariamente prevedeva una serie più numerosa di ipotesi, al cui verificarsi risultava subordinata l'ammissione al beneficio, come si legge nel testo del d.m. 21 giugno 2010 all'art. 2 c.3. *L'ammissione al beneficio è subordinata all'accadimento di almeno uno dei seguenti eventi, successivi alla data di stipula del contratto di mutuo e tali da determinare la temporanea impossibilità del beneficiario a provvedere al pagamento delle rate alla loro scadenza naturale:*

- a) perdita del posto di lavoro dipendente a tempo indeterminato o termine del contratto di lavoro parasubordinato o assimilato, con assenza non inferiore a tre mesi di un nuovo rapporto di lavoro;*
- b) morte o insorgenza di condizioni di non autosufficienza di uno dei componenti il nucleo familiare, nel caso in cui questi sia percettore di reddito per almeno il 30 per cento del reddito imponibile complessivo del nucleo familiare domiciliato nell'abitazione del beneficiario;*
- c) pagamento di spese mediche o di assistenza domiciliare documentate per un importo non inferiore a 5 mila euro annui;*
- d) spese di manutenzione straordinaria, di ristrutturazione o di adeguamento funzionale dell'immobile oggetto del mutuo, sostenute per opere necessarie e indifferibili per un importo, direttamente gravante sul nucleo familiare domiciliato nell'abitazione del beneficiario, non inferiore a 5 mila euro;*
- e) aumento della rata del mutuo, regolato a tasso variabile, rispetto alla scadenza immediatamente precedente, direttamente derivante dalle fluttuazioni dei tassi di interesse, di almeno il 25 per cento in caso di rate semestrali e di almeno il 20 per cento in caso di rate mensili.*

**Tabella 1 - Capitolo 7075 Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa es. 2014-2016**

Esercizio	2014	2015	2016	Totali
Stanziameti iniziali	0	20.000.000	0	20.000.000
Variazioni	10.000.000	0	0	10.000.000
Stanziameti definitivi	10.000.000	20.000.000	0	30.000.000
Impegni competenza	10.000.000	20.000.000	0	30.000.000
Pagamenti competenza	10.000.000	20.000.000	0	30.000.000
Residui	0	0	0	0
Economie	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sicr valore in unità di euro

Dall'avvio della sua operatività le domande pervenute per l'accesso ai benefici sono state 27.313<sup>35</sup>, secondo la distribuzione per annualità e per tipologia di richiesta, rappresentata nella tabella di seguito riportata che, fra le altre cose, evidenzia come la motivazione nettamente prevalente per l'accesso al beneficio sia stata rappresentata dalla perdita del posto di lavoro. Il numero totale delle istanze presentate nel quinquennio considerato per la predetta ragione ammonta a 24.868, a fronte delle 1.466 istanze presentate per morte del mutuatario e 979 per non autosufficienza. L'importo delle risorse sviluppate è pari a complessivi 26,25 milioni di euro.

<sup>35</sup> La previsione della commissione in ordine al numero di famiglie che avrebbero chiesto di poter beneficiare della moratoria prevista dall'accordo ABI/Governo del 18 dicembre 2009 era oscillante fra le 80 mila e le 90 mila.

**Tabella n. 2 – Istanze presentate per l'accesso al Fondo di solidarietà anni 2014-2018**

Tipologia di intervento	2014		2015		2016		2017		2018		TOTALI	
	istanze	importo	istanze	importo	Istanze	importo	istanze	importo	istanze	importo	istanze	importo
Perdita del posto di lavoro	12.402	14.351.591,56	5.284	4.457.238,69	3.135	1.891.638,87	2.330	1.557.426,62	1.717	1.747.668,26	24.868	24.005.564
Morte del mutuatario	497	575.128,29	312	263.182,91	243	146.624,64	218	145.716,31	196	199.500,86	1.466	1.330.153
Condizione di non autosufficienza	402	465.194,31	188	158.584,57	146	88.095,46	133	88.900,32	110	111.964,77	966	912.739
<b>Totale</b>	<b>13.301</b>	<b>15.391.914,16</b>	<b>5.784</b>	<b>4.879.006,17</b>	<b>3.524</b>	<b>2.126.358,</b>	<b>2.681</b>	<b>1.792.043,25</b>	<b>2.023</b>	<b>2.059.133,89</b>	<b>27.313</b>	<b>26.248.456</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mef.

Inoltre, come si evince dalla lettura dei dati espressi nella tabella sopra riportata, il numero delle istanze risulta essersi contratto dal 2014 (erano 13.301) al 2018 (2023) per una percentuale superiore all'80 per cento, a fronte di una altrettanto significativa riduzione delle risorse dell'intervento, passate da 15,4 a poco più di 2 milioni di euro. Nonostante l'evidente riduzione dell'operatività del Fondo di solidarietà<sup>36</sup> ed il mancato rifinanziamento a partire dal 2016, esso continua ad esistere e, alla data della presente relazione, risultano appostate sul relativo conto di tesoreria risorse per complessivi 24,3 milioni di euro.

Nella seguente tabella sono evidenziati i dati riguardanti la gestione del conto di tesoreria n. 254040 relativo al Fondo di solidarietà.

**Tabella n. 3 - Conto di tesoreria n. 25040 Consap "Fondo di solidarietà ex lege n. 244/2007"**

Esercizio	Giacenza inizio anno	Totale entrate	Totale uscite	Saldo al 31.12
2014	20.337.215,55	7.500.000,00	4.942.896,25	33.269.879,30
2015	33.269.879,30	15.000.000,00	11.580.103,50	40.411.775,80
2016	40.411.775,80	0,00	7.255.027,32	33.156.748,48
2017	33.156.748,48	0,00	2.064.852,00	30.627.727,36
2018	30.627.727,36	0,00	1.342.356,85	29.173.881,22
2019	29.173.881,22	0,00	867.063,00	24.306.818,22*

Fonte: Corte dei conti su dati Mef \*dati 2019 aggiornati al luglio c.a.

Per quanto riguarda i costi di gestione sostenuti nell'arco di tempo considerato deve sottolinearsi che essi, come emerso dalle relazioni della Sezione enti della Corte dei conti, risultano ridotti negli esercizi a partire dal 2014, allorquando ammontavano a 410.621 euro, ridotti a 334.086 euro nel 2016, mentre il costo per pratica istruita è passato dai 30,87 euro del 2014 ai 94,8 euro del 2016.

<sup>36</sup> Come osservato dalla Corte nella deliberazione della Sezione Enti concernente la relazione sulla gestione Consap per l'esercizio 2015, la riduzione del trend di domande potrebbe essere attribuita al fenomeno dell'azzeramento o quasi del tasso Euribor a partire dall'ultimo trimestre 2014 e del ricorso effettuato dagli utenti agli strumenti alternativi offerti dalle banche (fra cui la moratoria introdotta dalla legge di stabilità 2015).

## CAPITOLO II

### IL FUNZIONAMENTO DEL FONDO DI GARANZIA PER LA PRIMA CASA

*Sommario:* 1. I meccanismi di funzionamento del “Fondo di garanzia prima casa”; - 1.1. le operazioni ammissibili; - 1.2. i soggetti finanziatori; - 1.3. le ammissioni alla garanzia; - 1.4 le ipotesi di decadenza e di inefficacia della garanzia; - 1.5 l’intervento della garanzia del Fondo a favore dei mutuatari; -1.6 l’intervento della garanzia dello Stato di ultima istanza.

#### **1. I meccanismi di funzionamento del “Fondo di garanzia prima casa”**

I meccanismi di funzionamento del Fondo trovano la loro disciplina nel decreto interministeriale adottato di concerto fra Mef, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 31 luglio 2014. Nel dettaglio i meccanismi operativi sono regolamentati nel manuale d’uso delle banche predisposto da Consap nella versione 2.0 del 6 ottobre 2015.

#### **1.1 Le operazioni ammissibili**

Ai sensi del citato regolamento, sono considerate *operazioni ammissibili* al beneficio della garanzia prima casa i mutui ipotecari il cui valore non superi i 250 mila euro per l’acquisto, ovvero per l’acquisto e per interventi di ristrutturazione e accrescimento dell’efficienza energetica, di unità immobiliari site sul territorio nazionale da adibire ad abitazione principale (che non rientrino nelle categorie catastali A<sub>1</sub>, A<sub>8</sub>, A<sub>9</sub> e non siano classificabili come immobili di lusso). Rappresentano criteri di preferenza nell’assegnazione della garanzia, nel caso di domande pervenute nella stessa giornata, l’appartenenza dei destinatari delle provvidenze alle categorie di seguito elencate: 1. giovani coppie ovvero nuclei familiari costituiti da coniugi o conviventi *more uxorio* che abbiano costituito nucleo da almeno due anni e in cui almeno uno dei due componenti abbia meno di 35 anni alla data di presentazione della domanda; 2. nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori; 3. conduttori di alloggi di proprietà degli istituti autonomi case popolari (Iacp); 4. giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di rapporto di lavoro atipico. Per i mutui assegnati sulla base delle predette priorità, il tasso effettivo globale (Teg) non può essere superiore al tasso effettivo globale medio (Tegm), pubblicato trimestralmente dal Mef. Le priorità devono essere tenute in debita considerazione sulla base delle domande pervenute nella stessa giornata e, a meno che non vi siano problemi di capienza del Fondo,

non comportano ricadute in termini di attribuzione delle provvidenze. Il Fondo risulta allo stato capiente.

## 1.2 I soggetti finanziatori

A termini del citato d.i., *soggetti finanziatori* sono le banche iscritte nell'albo ex art. 13, d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 e gli intermediari finanziari iscritti all'albo ex art. 106 del medesimo decreto, i cui rapporti con il Mef - Dipartimento del Tesoro (Direzione VI) sono regolati con apposito Protocollo d'intesa, sottoscritto con l'ABI in data 8 ottobre 2014.<sup>37</sup>

Le banche devono inviare al Mef - Dipartimento del Tesoro ed alla Consap il modulo di adesione, debitamente compilato, con la sottoscrizione del quale assumono l'impegno di rispettare tutte le disposizioni che regolano la concessione della garanzia e dunque la gestione del Fondo in modalità telematica, secondo le indicazioni fornite nel Manuale d'uso predisposto dallo stesso Gestore<sup>38</sup>. Ad oggi gli istituti di credito e gli intermediari finanziari che hanno aderito alla suddetta Convenzione sono 188 (l'elenco è consultabile sul sito web [www.consap.it](http://www.consap.it))<sup>39</sup>.

Nel manuale d'uso l'accesso al sistema risulta regolato sulla base di tre tipologie di utenze: 1. *utente accreditatore* (banca aderente) nel corso della procedura di accreditamento attraverso l'invio del modulo di adesione che, una volta ricevuto dal gestore, deve dare luogo alla registrazione del soggetto finanziatore; 2. *utente banca* ovvero quello che crea e gestisce le utenze di accesso al sistema; 3. *utente amministrativo* che gestisce le richieste di ammissione alla garanzia del Fondo, modificando i dati relativi alle istanze.

La prima fase gestita dal sistema Consap è quella relativa alla registrazione dell'utente - soggetto finanziatore - che deve presentare alcune credenziali d'accesso e di seguito fornire

---

<sup>37</sup> Il protocollo d'intesa, a termini dell'art. 4, c. 2, d. m. 31 luglio 2014 (regolamento per il funzionamento del Fondo), deve disciplinare, fra l'altro, le modalità di adesione dei soggetti finanziatori, gli impegni degli aderenti per favorire la conoscenza da parte dei mutuatari, le misure facoltative che i soggetti finanziatori possono adottare a tutela dei mutuatari che presentino difficoltà di pagamento delle rate dei mutui, l'accettazione da parte dei soggetti finanziari delle regole di gestione del Fondo, fra cui l'impegno a non richiedere ai mutuatari garanzie aggiuntive non assicurative, oltre all'ipoteca. Aspetto quest'ultimo la cui specifica disciplina non risulta riportata nel protocollo e neppure nel modulo di adesione approvato in uno con lo stesso ma solo nel manuale d'uso per le banche. Tale osservazione trova riscontro nelle conclusioni alle quali è giunta l'indagine condotta da *Altroconsumo*.

<sup>38</sup> L'ultima versione della manualistica è quella dell'ottobre 2015 che, nel riepilogare finalità del fondo e operazioni ammissibili, fornisce precisazioni, innanzitutto, sui beneficiari ovvero sulle categorie privilegiate individuate dalle disposizioni del decreto interministeriale.

<sup>39</sup> Dalla lettura della tabella concernente gli istituti di credito e gli intermediari finanziari che hanno aderito al Fondo di garanzia prima casa, le cui misure risultano adottate ai sensi del d.m. 31 luglio 2014, emerge il riferimento a circostanze che chiamano in causa, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione Mef-Abi, condizioni simili a quelle per l'accesso al fondo di solidarietà mutui per l'acquisto della prima casa, operative ogni qual volta si verifichi la sospensione da parte del mutuatario del pagamento delle rate del mutuo garantito.

informazioni di carattere anagrafico fondamentali per consentire il successivo caricamento dei dati delle singole richieste di beneficio da parte del referente dell'accreditamento.

### 1.3. Le ammissioni alla garanzia

A termini dell'art. 6 del d.i. 31 luglio 2014 e dei punti 1.5 e 1.6 del manuale d'uso, il procedimento per l'ammissione alla garanzia si articola in quattro momenti, dei quali i primi due consistono nei passaggi procedurali di seguito riportati:

1. il soggetto finanziatore raccoglie e verifica la completezza e la regolarità formale delle informazioni fornite dal richiedente il mutuo e trasmette al Gestore la relativa modulistica, con allegata documentazione richiesta per la dimostrazione di appartenenza alle categorie cd. *privilegiate*;
2. il Gestore assegna alla richiesta inoltrata un numero di posizione progressivo che il sistema elabora a fine giornata sulla base dell'ordine di arrivo delle istanze (dettagliato al minuto), in quanto solo il giorno successivo il sistema lavora le suddette richieste ed invia la conseguenti comunicazioni di *pratica in istruttoria* in ragione della capienza del Fondo e diversamente, in caso di incapienza, rifiuta la prenotazione (*prenotazione rifiutata*) con comunicazione entro i successivi 5 giorni. La garanzia può essere accettata ovvero rifiutata a seguito dell'istruttoria (che dura al massimo venti giorni) qualora la richiesta non risulti completa e regolare (sussiste la possibilità di ripresentazione della stessa entro il predetto termine di venti giorni) o nel caso in cui non risultino i presupposti di accesso al beneficio (*garanzia rifiutata*); diversamente la pratica, risultata regolare e completa di tutti gli elementi richiesti, si chiude con successo e la comunicazione inviata al richiedente è di *garanzia accettata* (tecnicamente garanzia avviata) con evidenziazione dell'importo ammesso. Tutte le comunicazioni sono prodotte dal sistema in modo automatico tramite l'invio di e-mail ai destinatari.

Sul punto si evidenzia che, alla luce di quanto disposto dal decreto interministeriale, nel caso di incapienza del Fondo, verificata dal gestore successivamente alla ricezione dell'istanza, la circostanza debba essere comunicata entro cinque giorni dall'avvenuta verifica. Alla stregua dello stesso decreto il compito di verifica da parte del Gestore sembrerebbe limitato alla capienza del Fondo, attraverso l'automatismo del sistema. Risulta, invece, attribuita una funzione di filtro molto importante ai soggetti finanziatori che beneficiano della garanzia, i quali sono tenuti a fare una verifica approfondita della ricorrenza dei presupposti e della completezza delle domande inviate al sistema. Diversamente, il manuale d'uso predisposto

da Consap prevede l'immediatezza nella verifica della capienza da parte dello stesso sistema, che il giorno seguente all'arrivo delle istanze provvede a verificare la capienza del Fondo con la conseguente accettazione ovvero il rifiuto di prenotazione. Più complessa ed articolata appare, invece, l'attività svolta dal Gestore nella fase istruttoria in cui deve verificare la completezza e la regolarità delle istanze prodotte.

Anche per quanto riguarda le priorità occorre precisare che dalla lettura delle disposizioni recate dal decreto interministeriale sembrerebbe che le domande debbano essere prese in carico nell'ordine di arrivo (anno, mese, giorno, ora e minuto), fatta eccezione per quelle aventi carattere di priorità, che sovvertono l'ordine cronologico nell'ambito delle ventiquattro ore, per essere formalmente accettate o rifiutate nei successivi 5 giorni, a seguito della verifica di capienza, dal momento che il Fondo opera nei limiti delle risorse disponibili e fino al loro esaurimento. La prassi operativa prevede, al riguardo, che le domande elaborate dal sistema il giorno successivo al loro arrivo siano ordinate tenuto conto dei criteri di priorità.

#### **1.4 Le ipotesi di decadenza e di inefficacia della garanzia**

Nell'ambito della disciplina relativa all'ammissione alla garanzia, il soggetto finanziatore, una volta acquisita la conferma dell'avvenuta ammissione, deve, entro i successivi tre mesi, comunicare al Gestore la stipula del mutuo e la sua erogazione (a fronte della quale si avrà la condizione di *garanzia avviata*) ovvero l'eventuale mancata stipula del contratto di mutuo e quindi la mancata erogazione del mutuo, circostanze che comportano entrambe la decadenza dall'ammissione alla garanzia (tecnicamente per il sistema *garanzia decadente*). A termini dell'art. 11 dello stesso decreto, la decadenza può intervenire solo a seguito di una procedura posta in essere dal suddetto Gestore, a fronte della rilevata ricorrenza delle ipotesi espressamente previste. Tale procedura prevede un contraddittorio con le parti interessate (specificamente con i soggetti finanziatori), poste in condizione di fornire, entro trenta giorni dalla comunicazione dell'avvio del procedimento, le proprie controdeduzioni e la relativa documentazione che devono essere prese in considerazione dal Gestore, al fine di poter, entro i successivi due mesi, deliberare, con apposito provvedimento motivato, la decadenza dalla garanzia.

Ipotesi diversa di *decadenza* è quella in cui la garanzia ammessa veda, in un momento successivo, l'estinzione anticipata del mutuo, che resta pur sempre facoltà dei soggetti finanziatori, tenuti a comunicare la circostanza entro 40 giorni al Gestore, a pena di decadenza dalla garanzia.

Ulteriore ipotesi di decadenza dalla garanzia si configura allorquando il soggetto finanziatore non richieda con posta elettronica certificata, entro i sei mesi previsti dall'art. 7 del decreto, l'intervento della garanzia a fronte dell'inadempienza reiterata da parte del mutuatario ed anche nel caso in cui non comunichi l'avvenuta ripresa dei pagamenti delle rate.

Si parla, invece, di inefficacia della garanzia, allorquando questa sia stata avviata sulla base di dichiarazioni mendaci, inesatte o reticenti. Al Gestore spetta il compito di comunicare all'Agenzia delle entrate, per l'eventuale irrogazione delle sanzioni di legge, ed alle Autorità giudiziarie, per i profili penali, tutti i casi di erogazione della garanzia a fronte di dichiarazioni mendaci.

### **1.5 L'intervento della garanzia del Fondo a favore dei mutuatari**

Tornando alla descrizione del meccanismo di finanziamento della garanzia, come disposto dall'art. 7 del più volte citato d.l. 31 luglio 2014, in caso di mancato adempimento del mutuatario, il soggetto finanziatore, entro tre mesi dall'ultima rata insoluta, è tenuto ad informare, per via telematica, il Gestore che (come stabilito nel manuale d'uso per le banche) cataloga la *garanzia* come *sofferente*. Lo stesso soggetto finanziatore deve inviare al mutuatario inadempiente, nell'arco del successivo anno, l'intimazione al pagamento dell'ammontare dell'esposizione complessiva, avvalendosi di raccomandata con ricevuta di ritorno (o altro mezzo ex art. 48 del d.lgs. n. 82/20105) e contemporaneamente (sempre secondo prassi) *pre-attivare la garanzia*<sup>40</sup>, mettendo al corrente dell'accaduto il Gestore. In caso di mancata pre-attivazione per il sistema la garanzia torna nella condizione di *garanzia avviata*.

Dopo sei mesi, il soggetto finanziatore, a fronte dell'insolvenza del mutuatario, può chiedere al gestore l'intervento della garanzia (che si trova nello *status* di *pre-attivata*) ed avviare, a proprie spese, le procedure per il recupero del credito<sup>41</sup>. Trascorso il termine, senza che il soggetto finanziatore abbia richiesto al Gestore l'attivazione della garanzia, ovvero abbia comunicato la ripresa del pagamento, come già precisato, la garanzia decade.

Un'ipotesi ulteriore di decadenza dalla garanzia, diversa da quelle già rappresentate con riferimento alla procedura di ammissione al beneficio, è prevista nel caso in cui la domanda

---

<sup>40</sup> Ai sensi del punto 1.10 del manuale operativo la garanzia viene pre-attivata dal soggetto finanziatore attraverso l'inserimento nell'apposito campo del sistema della data di ricezione dell'intimazione da parte mutuatario, allegando copia della stessa.

<sup>41</sup> Alla richiesta deve essere allegata: 1. L'attestazione circa l'avvenuta erogazione al mutuatario del mutuo, la data di erogazione del mutuo, l'ultima rata rimasta insoluta e l'inadempienza del mutuatario accertata ai sensi dell'art. 2 del d.l. 31.07.2014; 2. La copia della ricevuta di ritorno della raccomandata di intimazione al pagamento; 3. La copia del contratto di mutuo; 4. La copia del piano di ammortamento con le relative scadenze.

formulata dal soggetto finanziatore non risulti corredata dalla necessaria documentazione e, nonostante la richiesta di integrazione, non venga completata entro i successivi 6 mesi. A fronte della ricezione delle istanze complete di documenti, il gestore ha trenta giorni di tempo per evadere le richieste nell'ordine di arrivo.

Nell'ipotesi in cui, successivamente all'intervento del Fondo, il mutuatario riprenda a pagare le quote al soggetto finanziatore, quest'ultimo è tenuto a restituire la parte di risorse del Fondo che risultino erogate non a copertura della garanzia.

Ai sensi del successivo art. 8 del più volte citato d.i., il mutuatario è tenuto alla restituzione della somma pagata dal Fondo oltre agli interessi maturati, al cui recupero (anche attraverso iscrizione al ruolo) provvede il Gestore per conto del Mef, che subentra, a termini dell'art. 1203 c.c. nella posizione giuridica soggettiva del finanziatore *ex iure*, senza necessità di manifestazione di assenso da parte del creditore. Le somme recuperate vengono riversate nel Fondo.

Nel caso di sospensione del pagamento delle rate di mutuo, il soggetto finanziatore deve notificare la condizione al sistema nella modalità garanzia con ammortamento sospeso con la relativa motivazione.

## **1.6 L'intervento della garanzia dello Stato di ultima istanza**

Gli interventi del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato che opera, ai sensi dell'art. 13 del d.i., in caso di inadempimento del Fondo limitatamente alla quota dovuta dallo stesso per la garanzia concessa. A seguito dell'escussione della garanzia dello Stato, quest'ultimo è surrogato nei diritti del creditore ed il Gestore deve farsi carico del recupero mediante procedure coattive ed iscrizione a ruolo.

L'istanza di escussione è trasmessa, trascorsi 60 giorni dalla richiesta di pagamento al Fondo, al Mef - Dipartimento del Tesoro - Direzione VI ed al Gestore del Fondo, sulla base del cui parere, unitamente alle risultanze dell'istruttoria condotta in merito all'avvenuto rispetto delle procedure prescritte dalla vigente normativa, il suddetto Ministero provvede al pagamento.

La garanzia dello Stato è di ultima istanza e a ponderazione zero in termini di assorbimento del patrimonio di vigilanza<sup>42</sup>. La rischiosità degli interventi assistiti dalla garanzia dello Stato

---

<sup>42</sup> La garanzia di ultima istanza concessa dallo Stato opera limitatamente alla quota dovuta dal Fondo per la garanzia concessa dallo stesso e l'escussione preventiva da parte dello Stato autorizza quest'ultimo a surrogarsi nei diritti del creditore nei confronti del debitore. Sul piano prudenziale la fattispecie rientra nell'ambito delle

consiste nell'eventualità che il soggetto finanziatore, proprio in ragione della copertura rappresentata dalla suddetta garanzia, valuti in modo non adeguato il merito del credito del beneficiario. Circostanza quest'ultima che potrebbe derivare dalla finalità perequativa che contraddistingue tale strumento, in grado di facilitare l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte anche di soggetti per così dire "non bancabili".

Al riguardo, si rammenta che la disciplina relativa alla garanzia di ultima istanza è rinvenibile all'art. 11, c. 4 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2 ed attuato con d.m. del 25 marzo 2009<sup>43</sup> (disciplina mutuata dall'omologa vigente per le piccole medie imprese, oggetto di specifiche direttive impartite da Banca d'Italia con comunicazione del 3 agosto 2009).

Alla luce di quanto previsto dalla Comunicazione 2008/155/02, la garanzia dello Stato dovrebbe essere accompagnata dal pagamento di un premio da parte del beneficiario, che è il soggetto mutuante. Contrariamente si è in presenza di una spendita di risorse da parte dello Stato e nel contempo di un vantaggio per il beneficiario della garanzia. L'aiuto di Stato, ai sensi della citata comunicazione, si configura anche nell'ipotesi in cui la garanzia sia stata solamente prestata e non effettivamente fatta valere. Il pagamento della garanzia può anche non intervenire ma il mutuatario, grazie al fatto che sia stata prestata, ha la possibilità di ottenere il prestito a condizioni diverse da quelle correnti sul mercato. Sebbene di norma il vantaggio sia a favore del mutuatario, non può escludersi che determinate circostanze, quali ad esempio l'ampliamento della percentuale di copertura del finanziamento garantito, consentano la configurazione di un beneficio a favore del mutuante ovvero dell'Istituto finanziatore.

---

previsioni in materia di tecniche di attenuazione del rischio di credito di tipo personale come controgaranzia rilasciata da uno Stato sovrano. Il d. m. 25 marzo 2009 ha fissato i termini e le condizioni per il rilascio delle garanzie di ultima istanza ai sensi dell'art. 11, c. 4 del d.l. n. 185/2008.

<sup>43</sup> L'art. 11 c. 4 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2 dispone che gli interventi di garanzia del Fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito centrale allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti a favore delle piccole e medie imprese sono assistiti dalla garanzia dello Stato quale garanzia di ultima istanza secondo criteri condizioni e modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare dal Ministro dell'economia e delle finanze, adottato in data 25 marzo 2009. La garanzia dello Stato è inserita nell'elenco allegato allo stato di previsione del Mef.



## CAPITOLO III

### LE RISORSE DEL FONDO NEL PERIODO 2014-2019

*Sommario:* 1. La gestione del capitolo 7077 negli esercizi 2014-2019; - 2. La dotazione del Fondo negli anni 2015-2018; - 3. Il rifinanziamento del Fondo nel 2019; - 4. La gestione del conto di tesoreria 25044.

#### **1. La gestione del capitolo 7077 negli esercizi 2014-2019**

Pur essendo stata prevista dalla norma istitutiva una dotazione annuale dal 2014 al 2016 pari a 200 milioni di euro, gli stanziamenti sul cap. 7077 dello stato di previsione del Mef denominato “Fondo di garanzia per la prima casa per la concessione di garanzia a prima richiesta su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari” risultano diversificati da un anno all’altro, come ricostruito nella tabella di seguito riportata, dalla cui lettura emerge con chiarezza l’intervento in corso d’esercizio di variazioni di segno negativo disposte, in particolare, nell’esercizio 2014 (a seguito dell’intervento di tagli lineari sul pertinente capitolo) e nell’esercizio 2016 (allorquando la tab. E della legge di stabilità 2016 ha disposto una rimodulazione dello stanziamento di 70 milioni di euro, con contestuale destinazione della stessa al bilancio 2019), a fronte delle quali deve evidenziarsi la variazione di segno positivo e di importo pari a 100 mln di euro, verificatasi nel corso dell’esercizio 2019 (con provvedimento del 4 settembre 2019). Rileva, inoltre, la perfetta coincidenza degli stanziamenti definitivi con quanto impegnato e pagato in conto competenza, oltre all’assenza di risorse stanziato per le annualità 2017 e 2018.

L’ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati nel corso del quinquennio rendicontato (2014-2018) è pari a 500,37 milioni di euro, tutti impegnati e trasferiti alla gestione fuori bilancio entro la chiusura dei rispettivi esercizi, con la conseguente mancata formazione di residui e di economie.

Invero, anche per il 2019, dall’interrogazione al sistema Sicr, risulta uno stanziamento iniziale di 70 mln di euro (derivanti dalla rimodulazione della legge di stabilità 2016), al quale si sono aggiunti, in forza delle citate disposizioni del cd. *decreto crescita*, ulteriori 100 mln impegnati per la complessiva consistenza e pagati (trasferiti) nello stesso esercizio.

Nel periodo osservato il Mef ha provveduto per ciascuna delle annualità considerate, fatta eccezione per il 2017 ed il 2018, a trasferire le risorse stanziato ed impegnate sul cap. 7077 sul

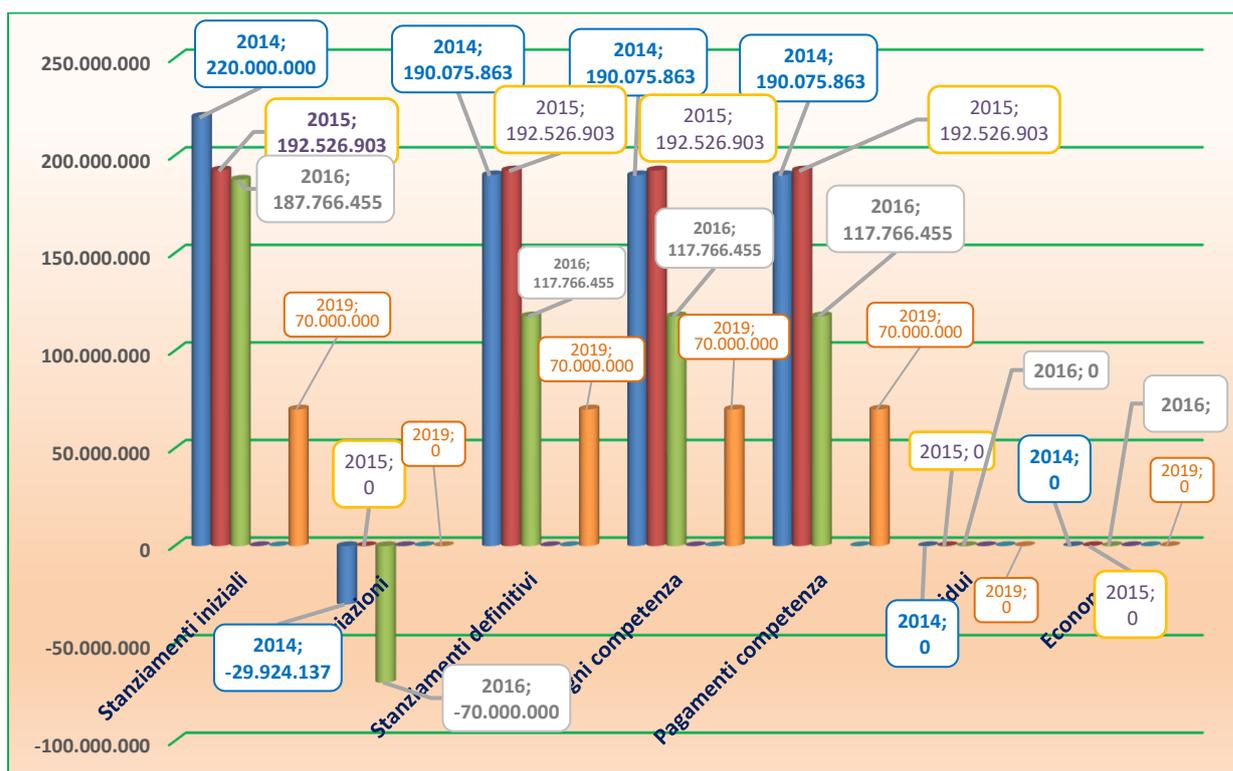
conto di tesoreria 25044<sup>44</sup> presso la Banca d'Italia, denominato "Consap, Fondo di garanzia prima casa" attraverso appositi provvedimenti, finalizzati ad alimentare la dotazione del conto di Tesoreria.

**Tabella 4 - Capitolo 7077 Fondo garanzia prima casa es. 2014-2019**

Esercizio	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stanziamenti iniziali	220.000.000	192.526.903	187.766.455	0	0	70.000.000
Variazioni	-29.924.137	0	-70.000.000	0	0	100.000.000
Stanziamenti definitivi	190.075.863	192.526.903	117.766.455	0	0	170.000.000
Impegni competenza	190.075.863	192.526.903	117.766.455	0	0	170.000.000
Pagamenti competenza	190.075.863	192.526.903	117.766.455		00	170.000.000
Residui	0	0	0	0	0	0
Economie	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati Sicr valore in unità di euro al 30.10.2019

**Grafico n. 1 - Capitolo 7077 - Fondo di garanzia per la prima casa: andamenti es. 2014-2019**



Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Conosco dati 2019 al 30.10.2019

<sup>44</sup> Nel 2014 il trasferimento è avvenuto con autorizzazione di impegno e pagamento decreto n. 92140 del 3 dicembre 2014; nel 2015 le autorizzazioni sono state quattro di pari importo (48.131.725,75 euro) rispettivamente: n. 32967 del 21 aprile 2015, n. 59942 del 27 luglio 2015, n.75729 del 9 ottobre 2015 e n. 88826 del 17 novembre 2015; con analoga cadenza trimestrale nel 2016 si sono susseguite le quattro autorizzazioni di importo invariato (29.441.613,75 euro), rispettivamente n. 37373 del 14 aprile 2016, n. 58695 del 23 giugno 2016, n. 81960 del 27 settembre 2016, n. 100042 del 25 novembre 2016.

## 2. La dotazione del Fondo negli anni 2015-2018

La dotazione del Fondo, derivante dalle risorse afferenti il cap. 7077 sopra analizzato, come evidenziato dalla tabella di seguito riportata, che espone i dati contenuti nelle relazioni annuali della Consap, è passata dai 431,8 milioni di euro del 2015 ai 549,6 milioni del 2016, rimanendo stabile negli esercizi 2017 e 2018 che, come più volte ripetuto, non sono stati oggetto di rifinanziamento.

**Tabella n. 5 -Dotazione del Fondo al 31 dicembre e grado di utilizzo esercizi 2015 -2018**

	2.015	2016	2.017	2018
<b>Dotazione del Fondo</b>	431.800.000	549.600.000	549.600.000	549.600.000
<b>Disponibilità residua 31.12</b>		464.500.000	221.800.000	42.000.000
<b>Percentuale di utilizzo dotazione Fondo 31.12</b>		15,48%	59,64%	92,36%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti da Consap (relazioni annuali)

In ordine alla percentuale di utilizzo registrata alla chiusura di ciascuno degli esercizi considerati, occorre sottolineare che essa, come ben rappresentato nel grafico sottostante, ha subito una significativa espansione, passando dal 15,5 per cento del 2015 ai valori evidenziati nel biennio 2017 (59,6 per cento anno in cui il Fondo ha ripreso a funzionare a pieno regime, dopo un periodo di apparente stasi) - 2018 (92,4 per cento), in coincidenza con il mancato rifinanziamento del cap. 7077.

**Grafico n. 2 - Dotazione del Fondo al 31 dicembre e percentuale di utilizzo dal 2015 al 2018**



Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti da Consap (relazioni annuali).

### 3. Il rifinanziamento del Fondo nel 2019

Il Fondo, come accennato sopra, non è stato finanziato per due anni consecutivi il 2017 ed il 2018, circostanza stigmatizzata dalle associazioni di consumatori che hanno rivolto al Ministro dell'economia e delle finanze, in data 18 gennaio 2019, istanza<sup>45</sup> per sostenerne il rifinanziamento. Ciò in considerazione del fatto che il Fondo avrebbe dimostrato di essere strumento di accesso al credito, aperto a tutti ed il cui successo sarebbe stato il risultato della collaborazione di diversi soggetti istituzionali<sup>46</sup>, volta ad assicurare la sua operatività, oltre che a garantire una sempre maggiore conoscenza pubblica dello stesso strumento<sup>47</sup>.

Nell'ottica della conservazione del Fondo si fa presente che già il c. 658 della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) aveva previsto, nell'ambito della più generale finalità di rafforzamento dell'operatività e dell'efficacia del sistema nazionale di garanzia, istituito ai sensi dell'art. 1, c. 48 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e coerentemente con quanto disposto in materia di piccole e medie imprese, l'incremento della dotazione del Fondo attraverso l'intervento di Cassa depositi e prestiti Spa, anche a valere su risorse di soggetti terzi. L'intervento di Cdp<sup>48</sup> appare teso a sopperire, in certa misura, alla mancata partecipazione

---

<sup>45</sup> Sul punto si veda la nota del 26.11.2018 indirizzata al Ministro dell'economia e delle finanze ove la predetta Associazione di categoria ha sottolineato gli aspetti di rilevante impatto sull'economia del Paese in particolare in termini di sostegno alle giovani famiglie ed al settore immobiliare in crisi, del fondo in esame sostenendone con forza la necessità di rifinanziamento.

<sup>46</sup> In occasione dell'audizione dell'Associazione banche italiane (ABI), tenutasi presso la Commissione bilancio della Camera, in data 18 novembre 2018 sul ddl di bilancio per il 2019, oltre ad essere stato sottolineato come, in generale, le misure a favore del settore bancario consistessero principalmente in dilazioni dei crediti di imposta non in grado di alleggerire il peso gravante sugli istituti finanziari in termini di raccolta di risorse per assicurare la conservazione del patrimonio di vigilanza, è stata evidenziata l'efficacia dello strumento garanzia prima casa per favorire l'acquisto della casa principale da parte dei giovani ed il sostegno del mercato immobiliare.

<sup>47</sup> In senso contrario a quanto esposto nella nota dell'associazione di categoria, citata in precedenza, devono leggersi le conclusioni della specifica indagine condotta da un'altra associazione (dei cui esiti ha riferito nell'aprile 2016) sull'accesso al mutuo per l'acquisto della prima casa da parte di giovani con meno di 35 anni, lavoratori precari. Sono stati intervistati i consulenti finanziari di 61 agenzie bancarie con sportelli a Milano, Bologna, Napoli e Bari. L'inchiesta ha portato alla luce *in primis* la scarsa conoscenza da parte dei suddetti consulenti dello specifico strumento che, invero, è stato accettato dal 70 per cento degli sportelli bancari. La limitata conoscenza avrebbe comportato, inoltre, un utilizzo non corretto dello strumento ed, in molti casi, l'applicazione di clausole non rispondenti alla convenzione ABI-Mef (la richiesta di ulteriori garanzie, l'apertura di un conto corrente come *condicio sine qua non*, la stipula di una polizza vita Cpi a garanzia del mutuo e l'applicazione di un Taeg superiore a quello fissato dal regolamento). L'inchiesta è pervenuta alla conclusione *expressis verbis* che " il Fondo venga utilizzato dalle banche quando le stesse si ricordano di essere convenzionate, per offrire credito a tassi di mercato, quindi senza perderci nulla e lasciando il rischio di insolvenza sulle spalle dello Stato". Tali conclusioni hanno spinto l'Associazione a richiedere maggiori controlli ed una revisione dei criteri fissati per l'accesso alla garanzia prima casa, rendendo noti gli esiti dell'indagine all'Abi e al Mef. La stessa Associazione ha, unitamente alle altre associazioni di categoria, perorato, nel gennaio 2019, la causa della conservazione del Fondo attraverso il suo rifinanziamento.

<sup>48</sup> Cassa depositi e prestiti è, in forza della trasformazione operata dall'art. 5, d. l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, una società per azioni a controllo pubblico, il cui Cda è composto da 9 membri fra cui anche rappresentanti del Mef e delle autonomie territoriali oltre che da un magistrato della Corte dei conti, la cui relazione al consuntivo dell'esercizio 2016 ha sottolineato come gli interventi finanziari sostenuti,

delle Regioni (già possibile alla luce della previgente normativa) che, pur avendo espresso in alcuni casi (vedasi Province autonome di Trento e Bolzano) interesse in tal senso, non hanno, poi, provveduto alla sottoscrizione dei necessari accordi con l'amministrazione centrale.

Il rifinanziamento del Fondo, invero, è intervenuto solo successivamente in forza di quanto disposto dall'art. 19, d.l. 30 aprile 2019 n. 34 (*decreto crescita*, entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla G.U del 30 aprile 2019, n. 100), convertito in legge con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, per un importo pari a 100 milioni di euro per l'anno 2019, ove si prevede, altresì, che per ciascun finanziamento ammesso a garanzia venga accantonato a copertura del rischio un importo non inferiore all'8 per cento della somma garantita (precedentemente era il 10 per cento e nel d.d.l. di bilancio 2020 - art. 27- la copertura dovrebbe essere ulteriormente ridotta al 6,5 per cento)

Alle risorse ricostruite con riferimento alla gestione del Fondo ex art. 1, c. 48, l. 27 dicembre 2013, n. 147 devono aggiungersi quelle relative alla gestione stralcio del precedente Fondo ex art. 13, c. 3 *bis* d. l. 25 giugno 2008, n. 112, ammontanti a 49,2 milioni di euro.

#### **4. La gestione del conto di tesoreria 25044**

Il conto di tesoreria sul quale viene effettuata la gestione delle risorse del Fondo è il 25044, originariamente acceso a supporto dell'operatività del Fondo per le giovani coppie, che ha cambiato intestazione alla data del 15 ottobre 2014 e nel quale sono confluite le disponibilità residue dell'ex Fondo, pari, al momento della sua cessazione, ad euro 49.388.495,83 [il dato della relazione Consap fornita dall'amministrazione è pari ad euro 49.216.841,00].

---

sebbene abbiano corrisposto adeguatamente alle esigenze dei destinatari, tuttavia, non sempre siano risultati conformi alle finalità di redditività degli investimenti.

La Cassa depositi e prestiti, ai sensi delle disposizioni recate dall'art. 6, d. l. 31 agosto 2013, n. 102 ha visto ampliate le proprie competenze con la previsione di un intervento di finanziamento degli istituti di credito, con liquidità raccolta anche dal risparmio postale, per l'erogazione di mutui destinati prioritariamente all'acquisto di abitazioni principali o al miglioramento energetico di immobili già di proprietà dei mutuatari. Tale ampliamento si va ad aggiungere a quello già disposto in forza dell'art. 3, c. 4-*bis* d. l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni in l. 9 aprile 2009, 33, che le ha assegnato un compito propulsivo nei confronti delle p.m.i. attraverso il finanziamento di spese di investimento o esigenze di incremento del capitale sociale. Tutte linee di attività gestite attraverso un sistema di contabilità separata improntato ai criteri di trasparenza e salvaguardia dell'equilibrio economico.

**Tabella n. 6 -Movimenti del conto di Tesoreria 25044**

Anno	Saldo Iniziale al 01-01	Entrate Cumulate (**)	Uscite Cumulate (**)	Saldo finale	Variazione saldo
a	b	c	d	e=b+c-d	f=e-b
2014	49.388.495,83	190.075.863,00	171.654,00	239.292.704,83	189.904.209
2015	239.292.704,83	192.526.903,00	324.032,00	431.495.575,83	192.202.871
2016	431.495.575,83	117.766.455,00	435.400,49	548.826.630,34	117.331.055
2017	548.826.630,34	0	572.491,94	548.254.138,40	-572.492
2018	548.254.138,40	0	660.474,71	547.593.663,69	-660.475
2019*	547.593.663,69	170.000.000,00	2.451.817,29	715.141.846,40	167.548.183

Fonte: Corte dei conti su dati della Tesoreria Centrale forniti dal Mef. \*I dati 2019 sono aggiornati al 31 ottobre 2019

Nel 2015 le entrate cumulate sono state pari a 192.526.903 euro, che si sono andati a sommare ai 239.292.704,83 euro del saldo dell'anno precedente per un totale registrato alla fine dell'esercizio di 431.495.575,83 euro. L'andamento incrementale del conto osservato è rimasto invariato anche nel successivo esercizio 2016, così che il saldo iniziale del 2017 assommava a 548,83 milioni di euro ma non è stato incrementato da successivi versamenti, in quanto sia per il 2017 che per il 2018 il capitolo 7077, come già osservato, non ha fatto registrare stanziamenti e quindi non ha dato luogo a conseguenti riversamenti sul conto di tesoreria, che ha visto solo uscite per rispettivi 572.491,94 e 660.474,71 euro. Le uscite (la cui movimentazione è stata diretta verso il c/c bancario di appoggio aperto da Consap) sono relative agli oneri sostenuti dal Gestore per spese di gestione, escussione di garanzie e altre spese.

Dalle anzidette uscite non sono evidenziabili, in quanto non costituiscono poste di cassa, gli accantonamenti a coefficiente di rischio (art. 5, c. 3 d.m. 31 luglio 2014)<sup>49</sup>, presenti solo nella reportistica e nei sistemi gestionali della Consap.

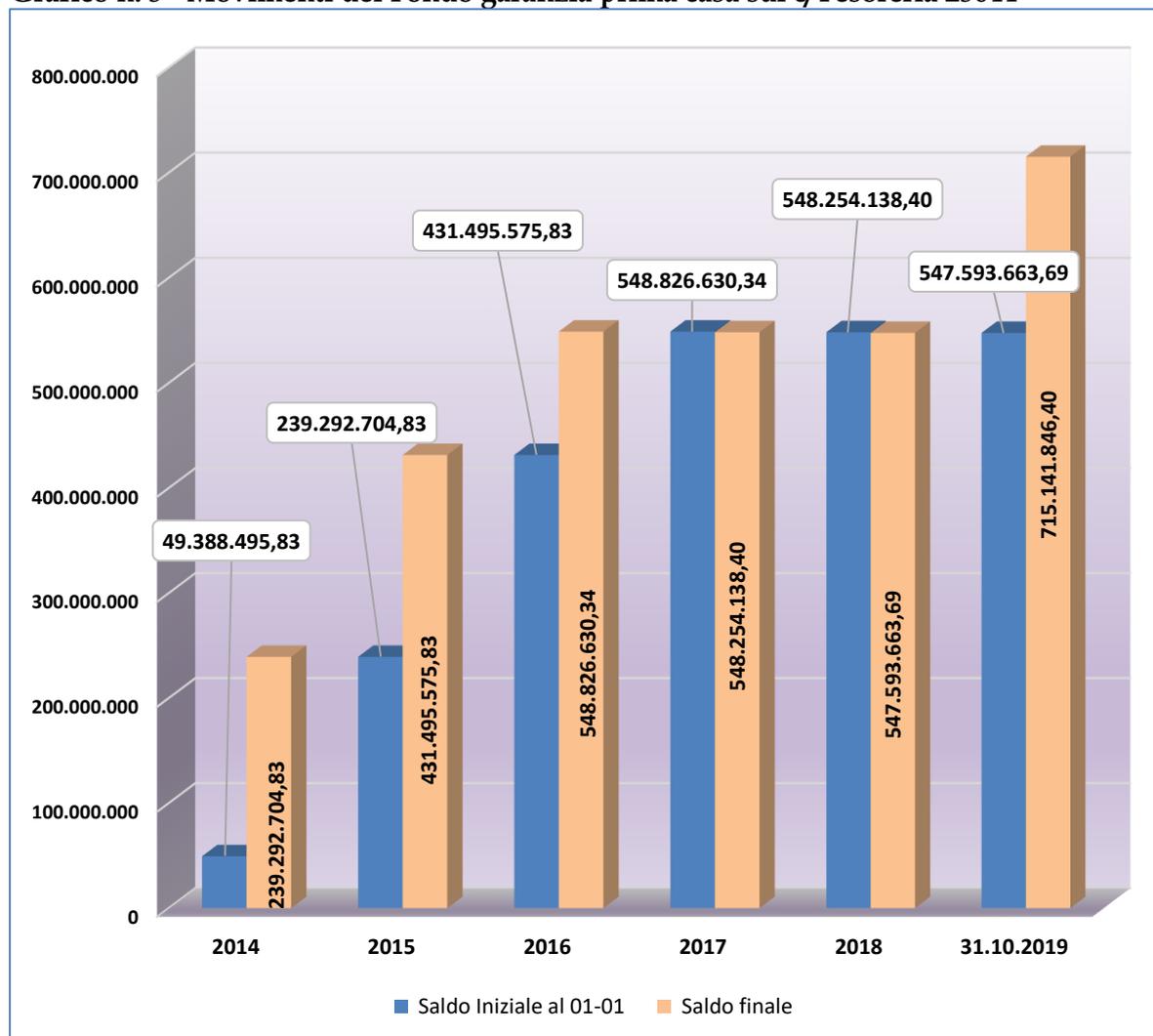
Per il 2019 deve evidenziarsi che, con autorizzazione di spesa del 15 febbraio 2019, è stata versata sul conto di tesoreria in esame la somma di 70 milioni di euro già assegnati sul cap. 7077 e che alla data del 4 settembre 2019 è stata adottata la variazione di bilancio prevista dal citato d.l. n. 34/2019 che ha comportato uno stanziamento sul capitolo 7077 pari a complessivi 170 mln di euro, successivamente trasferiti (con provvedimento in data 22 ottobre 2019) sul relativo conto di tesoreria.

A seguito della descritta gestione (per la quale Consap è tenuta, fra l'altro, alla resa del

<sup>49</sup> Gli accantonamenti a coefficiente di rischio consistono nel contabilizzare e rendere indisponibile una quota di risorse pari originariamente al 10 per cento, poi ridottasi all'8 per cento (e secondo quanto disposto nel d.d.l.b. al 6,5). I predetti accantonamenti rappresentano presupposto imprescindibile per la concessione della garanzia ed, in teoria, ove dovessero mancare le risorse per procedere agli accantonamenti ex art. 6 c. 2, d.m. 31 luglio 2014 non sarebbe più possibile per Consap concedere garanzie.

conto ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559/1993), svolta nel quinquennio osservato, il conto di tesoreria presenta (alla data del 31 ottobre 2019) la consistenza di 715 milioni di euro e, come dimostrato nel grafico di seguito riportato, ha fatto registrare un andamento in crescita che si è stabilizzato negli esercizi 2017 e 2018 in cui il Fondo non è stato rifinanziato ed è tornato a crescere nel 2019, allorquando il saldo al 31.12 risulta pari a 715,14 mln di euro.

**Grafico n. 3 - Movimenti del Fondo garanzia prima casa sul c/Tesoreria 25044**



Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati della Tesoreria Centrale (RGS).

Le somme prelevate da Consap sul conto di tesoreria 25044 corrispondono alle richieste formulate dalla stessa Società nei confronti del Mef, dietro presentazione di adeguata documentazione (fatture commerciali), ed assentite da parte della stessa Amministrazione con specifici provvedimenti adottati fino al terzo trimestre 2017<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Sul punto è bene precisare che, alla luce delle disposizioni introdotte dal d.l. n. 50/2017 in materia di *split payment*,

---

a partire dall'ultimo trimestre 2017 è entrato in vigore il sistema del silenzio assenso. Inoltre, per il 2018 ed il 2019, in ragione della mancata approvazione del preventivo da parte di Mef, non risultano essere stati effettuati prelevamenti dal conto di tesoreria per spese di funzionamento ed oneri di gestione. Quest'ultimo aspetto, non del tutto commendevole, ha portato alla conseguente modifica del disciplinare, con l'atto aggiuntivo entrato in vigore il 26 febbraio 2019, in virtù del quale è stato riconosciuto un sostanzioso incremento dei costi di gestione (per approfondimenti v. Cap. IV par. )

## CAPITOLO IV

### LE ATTIVITÀ DI GESTIONE DEL FONDO SVOLTE DA CONSAP

*Sommario:* 1. Il disciplinare Mef - Consap; - 1.1. Le tempistiche degli adempimenti Consap; - 2. Il funzionamento delle banche dati; - 3. L'attività di gestione condotta nel corso degli anni 2014-2019; 3.1. I dati finanziari della gestione considerata; - 4. I prodotti realizzati; - 5. I costi sostenuti; - 6. La rendicontazione della gestione separata del Fondo; - 6.1. Il conto economico; - 6.2. Lo stato patrimoniale; - 7. Le attività di controllo e verifica svolte dal Mef

#### **1. Il disciplinare Mef - Consap**

La regolamentazione dei rapporti fra Mef - Dipartimento del Tesoro e Consap è fissata nel disciplinare siglato dalle parti in data 15 ottobre 2014, di durata trentennale (in linea con la vigenza prevista per lo stesso Fondo), recentemente integrato con atto aggiuntivo del febbraio 2019<sup>51</sup>.

Al Gestore sono affidati una serie di compiti che spaziano dalle attività di ricezione delle istanze e di istruttoria delle stesse, al pagamento ed al recupero delle somme erogate, passando attraverso la predisposizione e manutenzione del sistema informativo.

Per la copertura a rimborso delle spese di funzionamento e degli oneri di gestione sostenuti da Consap a fronte delle attività svolte, il disciplinare (art. 7) prevedeva l'articolazione delle stesse in una serie di voci, la cui elencazione per espressa disposizione regolamentare non era da considerarsi esaustiva ma a titolo esemplificativo. Le voci di spesa elencate, comprensive di quelle di personale (impiegato a tempo pieno ovvero a tempo parziale), di quelle per l'approntamento e la gestione del sistema informativo nonché delle quote di spese generali Consap (fra cui quella relativa all'affitto figurativo) dovevano essere calcolate in via analitica, qualora agevolmente desumibili dalla documentazione fornita dalla società, ovvero in proporzione alle risorse impiegate per le attività di gestione. Era prevista una maggiorazione forfettaria pari al 20 per cento dei costi complessivi per il rimborso delle voci di difficile quantificazione (es: fruizione di servizi comuni, formazione del personale ed il costo di quello ausiliario).

A seguito delle modifiche introdotte dall'atto aggiuntivo del 26 febbraio 2019, che fra l'altro

---

<sup>51</sup> L'atto integrativo, del 26 febbraio 2019, adottato principalmente al fine di autorizzare l'incremento "strutturale" delle spese per la gestione del Fondo, passate da 500.000 a 750.000 euro, ha avuto anche l'ulteriore finalità di approvare nuove modalità di recupero delle spese di funzionamento e di gestione del sistema da parte di Consap, che sono entrate in vigore dal 1 gennaio 2019 e che dovrebbero assicurare maggiore trasparenza ai conti del Gestore, attraverso una rappresentazione più aderente alla concretezza dei fatti gestionali.

ha sostituito il testo dell'art. 7 del disciplinare Mef-Consap<sup>52</sup>, è stato evidenziato l'obiettivo sancito per statuto di garantire l'equilibrio economico-finanziario della società, in considerazione del fatto che le attività da essa svolte non danno luogo a margini di profitto o

---

<sup>52</sup> L'art. 7 è riformulato come segue:

1. Al fine di garantire il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario del Gestore – obiettivo espressamente previsto dallo statuto ed oggetto di verifica da parte dell'Azionista Unico – Consap, a fronte dell'attività svolta per la gestione del Fondo, provvede al recupero delle spese di funzionamento e degli oneri di gestione sostenuti e risultanti alla voce "costi della produzione" del bilancio di esercizio, tenuto conto che tale attività di gestione non dà luogo, per Consap, a margini di profitto o a conseguimento di utili.

2. I suddetti costi sono pertanto posti a carico del Fondo, ai sensi dell'art. 19, comma 5 del decreto-legge. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102.

3. Le modalità di imputazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019 sono le seguenti:

a) i costi per il personale sono addebitati in base alle ore effettivamente prestate dai dipendenti direttamente e indirettamente impegnati nella gestione del Fondo, rilevate e documentate attraverso il sistema di misurazione del tempo/lavorato c.d. *timesheet*;

b) i costi per servizi generali:

se direttamente attribuibili al Fondo sono addebitati interamente allo stesso;

se imputabili in modo oggettivo al Fondo sono addebitati allo stesso sulla base dell'effettivo utilizzo dei servizi così come desumibile dalla relativa documentazione giustificativa;

se non imputabili in modo oggettivo al Fondo sono addebitati allo stesso in proporzione al numero di ore rilevate e documentate attraverso il sistema di misurazione del tempo/lavorato c.d. *time-sheet* prestate dalle risorse di cui al punto a);

c) gli ammortamenti e oneri diversi di gestione, se non imputabili in modo oggettivo al Fondo, sono addebitati allo stesso in proporzione al numero di ore rilevate e documentate attraverso il sistema di misurazione del tempo/lavorato (c.d. *time-sheet*) prestate dalle risorse di cui al punto a).

4. I "costi della produzione" di cui al comma 1 si riferiscono alle seguenti voci per:

a) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci di cui alla voce B6 "Costi della Produzione" del Bilancio CONSAP, quali ad esempio: cancelleria;

b) servizi di cui alla voce B7 "Costi della Produzione" del Bilancio CONSAP, quali ad esempio: organi collegiali e spese accessorie, costi per utenze, manutenzione riparazione e spese accessorie, assistenza professionale e giuridica, prestazione servizi specialistici, sistemi informatici e servizi internet, servizi amministrativi, spese accessorie personale, spese telefoniche e postali, formazione, salute e sicurezza;

c) godimento beni terzi di cui alla voce B8 "Costi della Produzione" del Bilancio CONSAP, quali ad esempio: noleggio macchine d'ufficio;

d) il personale di cui alla voce B9 "Costi della Produzione" del Bilancio CONSAP, quali ad esempio: salari e stipendi, oneri sociali, trattamento di fine rapporto, trattamento di quiescenza e simili e altri costi;

e) ammortamento di cui alla voce B10 "Costi della Produzione" del Bilancio CONSAP;

f) oneri diversi di gestione di cui alla voce B14 "Costi della Produzione" del Bilancio CONSAP, quali ad esempio: imposte, tasse e oneri diversi.

Tali costi verranno rappresentati secondo lo schema allegato (sub. 1) che sarà utilizzato per la predisposizione di tutte le situazioni economiche da inviare al Dipartimento (*preventivo/preconsuntivo/rendiconto*) come previsto all'art. 8 del Disciplinare; gli FTE impegnati nell'attività verranno dettagliati secondo il prospetto che parimenti si allega (sub. 2).

5. Le spese di funzionamento e gli oneri annuali di gestione derivanti dall'espletamento delle attività oggetto del presente Disciplinare non potranno, in ogni caso, superare l'importo di Euro 750.000,00 oltre IVA, che sarà rivalutata di anno in anno in base al tasso di inflazione accertato dall'ISTAT (*ove detto tasso risultasse negativo, verrà preso in considerazione l'ultimo con segno positivo*). In caso di aggravio dell'operatività relativa alla gestione, tale importo massimo potrà essere ridefinito con apposito atto integrativo.

6. Resta inteso che il software relativo al sistema informatico di gestione di cui alla lettera a), comma 1 dell'art. 5, rimane di pertinenza e di esclusiva proprietà del Fondo.

7. Le spese legali, le somme erogate in caso di soccombenza in giudizio e tutti gli oneri derivanti da tributi di ogni genere, presenti e futuri, afferenti le operazioni effettuate per conto del Fondo o comunque direttamente dipendenti dalla gestione sono a carico del Fondo stesso e sono corrisposti da CONSAP prelevando, previa autorizzazione del Dipartimento, la somma corrispondente dal conto di Tesoreria centrale del Fondo.

a conseguimento di utili. Alla luce di tale obiettivo sono state individuate le modalità di imputazione da utilizzare a partire dal 1° gennaio 2019 per i costi di personale (sulla base delle ore effettivamente prestate, misurabili attraverso il *time-sheet* ), per i servizi generali (direttamente imputabili, imputabili in modo oggettivo o in modo non oggettivo), per gli ammortamenti ed oneri diversi di gestione. Inoltre, è stato eliminato il criterio della maggiorazione forfettaria utilizzato, fra l'altro, per la quantificazione dei canoni per l'affitto figurativo della sede.

Le suddette voci di spesa sono incrementate nel corso degli esercizi considerati, passando dai 47.161 euro del 2015 ai 129.025 euro del 2018, a fronte di un ammontare complessivo delle spese sostenute per il personale, per il sistema informativo e generali pari nel 2018 a 645.126 euro.

Le spese di funzionamento e gli oneri annuali di gestione, a mente dell'art. 7 del citato disciplinare, non potevano superare i 500 mila euro, rivalutabili su base Istat. Nel caso di aggravio degli oneri di funzionamento tale da comportare un'integrazione del *plafond* di risorse riconoscibili, si sarebbe reso necessario addivenire alla stipula di un atto integrativo, come accaduto appunto nel febbraio 2019. Tale atto aggiuntivo ha previsto l'incremento del massimale per gli oneri derivanti dall'espletamento delle attività di gestione del Fondo (euro 750.000), rivalutabili di anno in anno in base al tasso di inflazione Istat (sul punto si fa rinvio alle considerazioni conclusive).

Un'importanza fondamentale deve essere attribuita alla rendicontazione (come approvata dal Cda Consap) annuale, predisposta ai sensi dell'art. 5 lett. k) dello stesso disciplinare, in quanto *condicio sine qua non* per l'autorizzazione che il Dipartimento (entro 45 giorni dal ricevimento del rendiconto approvato dal Cda) può rilasciare a Consap al prelevamento dal conto corrente di tesoreria della somma relativa alla differenza, a titolo di conguaglio, fra le spese effettivamente sostenute (risultanti dal rendiconto) e riconosciute dal Mef (sulla base delle variazioni intervenute in corso d'esercizio) e quelle originariamente autorizzate sulla base del preventivo, approvato formalmente dal suddetto Ministero, entro il 31 marzo di ogni anno (sull'effettivo rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei documenti contabili cfr. la tabella riportata in calce al presente paragrafo) e rimborsate trimestre per trimestre.

Tuttavia, sul punto deve osservarsi che, sebbene l'approvazione del rendiconto sia un atto dovuto, come pure il rimborso, nei limiti prescritti<sup>53</sup>, delle spese di gestione sostenute da Consap, il ricorso, come previsto dalla Convenzione, al meccanismo del silenzio assenso, che

---

<sup>53</sup> Limiti diche sono passati da 500 mila a 750 mila euro in virtù dell'atto aggiuntivo siglato nel febbraio 2019.

scatta allo scadere dei trenta giorni dalla comunicazione del preconsuntivo al Mef (adempimento da effettuarsi da parte di Consap entro il 30 aprile di ogni anno<sup>54</sup>), ovvero si attiva a seguito dei chiarimenti forniti in esito alle eventuali richieste formulate nello stesso termine dal Mef, sembra limitare, di fatto, l'esercizio di un controllo puntuale da parte della stessa Amministrazione circa la regolarità, in termini finanziario-contabili, della gestione rendicontata, e, soprattutto, circa l'avvenuto rispetto degli obiettivi programmati e delle finalità perseguite dal Fondo. Tale circostanza risulta suffragata, altresì, dai casi (invero non numerosi e riferiti agli esercizi 2018 e 2019) di mancato riconoscimento *ex post* dei costi sostenuti ma non adeguatamente documentati da parte del Gestore e che abbiano comportato il superamento del *plafond* di spese ammissibili a rimborso. Analoga considerazione può essere rivolta al pagamento trimestrale degli acconti, così come stabilito dalla vigente regolamentazione, che, a seguito dell'entrata in vigore della disciplina in materia di scissione dei pagamenti cd. *split payment*<sup>55</sup>, ha visto la sostituzione delle autorizzazioni espresse (con apposito provvedimento del dirigente responsabile) al prelevamento delle risorse dal conto di tesoreria con il sistema del silenzio assenso (a partire dalla richiesta di autorizzazione dell'ultimo trimestre 2017). Tale modalità operativa relega, di fatto, la possibilità di verifica delle singole poste di spesa all'eventuale fase di attività ispettiva, per altro, disposta dal Ministero in una sola occasione (nel corso del 2019) dall'avvio del Fondo.

Oltre a ciò deve evidenziarsi che la maggior parte delle spese alla chiusura degli esercizi considerati risultava, alla data delle verifiche condotte dall'Amministrazione, ancora in anticipazione da parte del Gestore. Sul punto, come si avrà modo di approfondire più avanti con riferimento ai costi della gestione, le spese anticipate sono andate crescendo dal 2015 (allorquando erano 235.734 euro) al 2018 (645.126 euro).

Ancora sul versante dei controlli è bene sottolineare che lo stesso disciplinare, all'art. 4, riassume brevemente i poteri di indirizzo e vigilanza che il Mef deve esercitare nei confronti di Consap, in quanto società *in house*, sottoposta a controllo analogo. Poteri che consistono anche nella diramazione di linee di indirizzo e di istruzioni di carattere tecnico-operativo, oltre che nell'effettuazione di ispezioni (sul punto cfr. *infra* cap. IV par.2). Al riguardo, deve

---

<sup>54</sup> Ai sensi dell'art. 8 del disciplinare, il Dipartimento, ricevuto il rendiconto approvato dal cda della Consap, entro 45 giorni autorizza il Gestore, dietro sua esplicita richiesta, al prelevamento dal conto di tesoreria 25044 sul quale sono state trasferite le risorse del cap. 7077.

<sup>55</sup> L'art. 1 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 recante "disposizioni urgenti in materia finanziaria ..... "ha modificato ed ampliato il meccanismo della scissione dei pagamenti (cd. *split payment*) prevedendo per le operazioni di cessione dei beni e prestazione di servizi effettuate nei confronti delle pubbliche amministrazioni il versamento dell'Iva con effetto dalla data in cui l'imposta diviene esigibile, con un ampliamento della platea di soggetti nei cui confronti risulta applicabile il meccanismo in questione che ricomprende le pubbliche amministrazioni e le società da queste controllate e quelle quotate.

evidenziarsi che nell'arco temporale osservato si è verificato un solo caso di detrazione di spese non riconosciute a seguito di attività ispettiva chiusa in data 9 aprile 2018 per l'importo complessivo di 157.101,64 euro (v. *infra* nel capitolo al par. 5).

Da ultimo, come accennato in precedenza, è stato firmato in data 26 febbraio 2019 l'atto aggiuntivo al disciplinare del 15 ottobre 2014, con il quale, a fronte del significativo incremento delle attività del Fondo e della necessità di assicurare l'equilibrio economico finanziario, è stato stabilito un altrettanto significativo aumento del massimale di rimborso delle spese riconoscibili a Consap, pari a 250 mila euro, ben al di sopra del limite previsto dall'art. 7 dell'originario disciplinare, in termini di rivalutazione Istat. Il predetto atto aggiuntivo ha disposto l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2019, della contabilità analitica, in merito alla cui efficacia, in termini di maggiore dettaglio nella rappresentazione delle voci di spesa del conto consuntivo del Gestore, la Corte potrà esprimere, nelle competenti sedi (Sez. Enti), un giudizio circostanziato solo alla chiusura del primo esercizio di applicazione. Per il momento, sulla base delle risultanze dell'istruttoria, è possibile solamente prendere atto del positivo cambiamento delle regole contabili ed, in particolare, della modifica apportata, nell'ottica di una maggiore trasparenza, ai criteri di rappresentazione delle spese di personale, con la distinzione fra quelle riferite a dipendenti applicati in modo continuativo, ovvero a tempo parziale, alle attività di gestione del Fondo, oltre che delle novità in materia di rilevazione dei costi dei servizi a seconda che siano o meno direttamente attribuibili alle stesse attività di gestione. A quanto già disposto dovranno aggiungersi, auspicabilmente, previsioni specifiche che consentano di verificare la quantità e qualità del lavoro prestato dai singoli dipendenti applicati alla gestione del Fondo, per ottenere l'ammontare complessivo delle ore di lavoro necessarie alla suddetta gestione ed il loro effettivo costo.

### **1.1. Le tempistiche degli adempimenti del Gestore**

La ricostruzione delle tempistiche per la presentazione della documentazione finanziario-contabile, fissate dal disciplinare, come riassunte nella tabella sotto riportata, che evidenzia anche i relativi adempimenti posti in essere dal Gestore nell'arco di tempo considerato, fa emergere, a fronte del sostanziale rispetto dei termini per la presentazione del preventivo e del preconsuntivo da parte di Consap al Dipartimento, alcuni ritardi registrati per l'approvazione tanto del preventivo che del rendiconto.

**Tabella n. 7 - Tempistiche degli adempimenti finanziario-contabili**

Mese	Adempimento	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Gennaio</b>	Presentazione del preventivo dei costi di gestione da parte di Consap (art. 8 c.1 Disciplinare)	presentato e approvato in sede di disciplinare art. 8	27.01.2016 Trasmissione preventivo 2016	23.01.2017 Trasmissione preventivo 2017	31.1.2018 Trasmissione preventivo 2018	31.01.2019 Trasmissione preventivo 2019
<b>Marzo</b>	Approvazione preventivo dei costi di gestione ordinaria da parte del Dipartimento	presentato e approvato in sede di disciplinare art. 8	nota del Mef comunicazione approvazione 25.3.2016	3.2.2017 il Dipartimento chiede chiarimenti spese S.I. -15.3.2017 Consap chiarisce- 31.3.2017 il Dipartimento approva	30.3.2018 osservazioni del DT su preventivo 2018 seguito risultanze ispezione  -6.4.2018 Consap comunica la sospensione del servizio <i>contact center</i> dal 28.2.2018	Sospesa l'approvazione del documento in ragione delle nuove modalità di recupero costi di gestione e nelle more sottoscrizione atto aggiuntivo 21.03.2019
<b>Aprile</b>	Invio al Dipartimento da parte di Consap del preconsuntivo situazione economico/patrimoniale della gestione esercizio precedente.	- Consap 7.3.2016-invio al Mef del preconsuntivo	15.3.2017 Trasmissione preconsuntivo 2016	Invio preconsuntivo da Consap- 19.3.2018 - richiesta dal Dipartimento di chiarimenti 03.05.2018	Trasmesso da Consap con nota 93012 del 30.04.2019	
<b>Maggio</b>	Il Dipartimento può formulare richieste di chiarimenti entro i successivi 30 giorni al termine del 30.04. Consap deve rispondere nel più breve tempo possibile. Comunque l'approvazione interviene anche tacitamente trascorsi trenta giorni comprese le eventuali controdeduzioni (art. 8, disciplinare)	esaminato il 29.4.2016 da Cda e Cs. nota inviata al Mef 12.5.2016	Consap trasmette rendiconto gestione 2016 12.5.2017	Trasmissione rendiconto 2017 Da parte di Consap 19.7.2018	Preconsuntivo 2018 approvato con nota DT prot. n. 57410 del 29.05.2019	
<b>Giugno</b>	Presentazione della relazione di fine anno da inserire con tutte le gestioni fuori bilancio nella parte ad esse dedicata del referto sul Rendiconto Generale dello Stato (artt. 23 e 24 l. n. 559/1993)	24.4.2016	12.5.2017			
	Relazione sull'attività annuale (art. 5 c. 1 let. k)	17 marzo 2016	25 marzo 2017	19 marzo 2018		-

Fonte: Corte dei conti su dati Mef

In particolare, per quanto riguarda l'esercizio 2017, la presentazione del rendiconto è avvenuta nel luglio 2018, a seguito dell'interlocazione con il Gestore per le spese sostenute nell'esercizio precedente, oggetto di specifica attività ispettiva (richiesta dallo stesso DT in data 13 febbraio 2018 ed effettuata dall'Ufficio Ispettivo Centrale nel successivo mese di marzo). L'importo complessivo delle spese presentate da Consap, a fronte dei 498.000 euro approvati a preventivo, era pari a 658.800,00 euro; di queste il Dipartimento ha riconosciuto, a

termini dell'art. 7 del Disciplinare, la somma di euro 500.000 ed ha approvato per questo importo le relative scritture contabili. Nello stesso tempo ha richiesto al Gestore di rifondere le somme di euro 89.829,66 per l'esercizio 2015 ed euro 66.930,33 per l'esercizio 2016, inserite nel conto economico 2017 alla voce risultanze dell'ispezione.

Oltre a quanto sopra, deve sottolinearsi l'approvazione tardiva del preventivo 2018, in ragione, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, dell'eccessivo incremento delle spese di funzionamento (quantificate da Consap in 774.151,00 euro), intervenuto prima che lo schema di atto aggiuntivo al disciplinare fosse stato licenziato positivamente dagli organi di controllo, con la conseguente impossibilità di prelevamenti da parte di Consap per il suddetto esercizio sul conto di tesoreria 25044. Il preconsuntivo 2018 è stato altresì, approvato con riserva in data 29.05.2019 nei limiti dei 500.000,00 euro previsti dall'art. 7 del disciplinare. Analoga circostanza si è ripetuta con riferimento al preventivo 2019, anch'esso non approvato nelle tempistiche imposte. Inoltre, per quanto riguarda il preventivo 2019, l'Amministrazione alla data del 25 luglio 2019 ha fatto presente che Consap aveva trasmesso il 31 gennaio il preventivo ai fini dell'approvazione da parte del Mef; approvazione che è stata sospesa, "in ragione della concomitante sottoscrizione dell'atto aggiuntivo al disciplinare, oltre che in considerazione dell'incremento della quota di finanziamento del Fondo, intervenuta in forza del d.l. n. 34/2019 e della conseguente necessità di adeguare le spese di funzionamento preventivate, alla luce del prevedibile aumento del carico di lavoro". Nelle more dell'approvazione del preventivo 2019, che è intervenuta in data 4 settembre 2019, il Mef non ha potuto provvedere al rimborso delle spese sostenute da Consap. Al riguardo, deve rammentarsi che, ai sensi dell'art. 8, c. 5 del citato disciplinare, sul conguaglio delle spese devono essere calcolati gli interessi parametrati alla media dei tassi di riferimento BCE.

## **2. Il funzionamento delle banche dati**

Le attività informatiche affidate al Gestore dal disciplinare firmato in data 15 ottobre 2014, sulla scorta degli elementi informativi dallo stesso forniti, sono consistite, innanzitutto, nell'implementazione di ulteriori strumenti software necessari alla realizzazione dei procedimenti sia in sede di *front office* (registrazione dei soggetti finanziatori) che di *back office* (gestione ed esitazione delle pratiche di richiesta della garanzia).

Tale implementazione si è resa comprensibilmente necessaria alla stregua del significativo incremento del numero di domande pervenute, che, a partire dall'anno 2015, allorquando erano 4.500, sono aumentate nel corso del quinquennio osservato, fino ad arrivare a 65.244 nel

2018.

Proprio in ragione del predetto incremento, è stato avviato un progetto di reingegnerizzazione del sistema, volto a garantire più ampia fruibilità dei dati e al tempo stesso una maggiore sicurezza degli stessi, in considerazione della loro accessibilità su internet da parte di una vasta platea di utilizzatori.

Pertanto, le spese di natura informatica, preventivate in euro 15.000, a seguito della realizzazione della migrazione dei dati dal supporto applicativo basico "Nebula" alla nuova tecnologia MS.Net con DB SQL Server 2012, sono incrementate nel corso del 2015 fino a 30.970 euro, dei quali 25.855 per oneri *software* da ricollegare (per 24.124 euro) alla quota di oneri sostenuti per l'anzidetta reingegnerizzazione del sistema, costata complessivi 120.619 euro, ribaltata sui costi di gestione del Fondo.

Nel successivo anno 2016 si è rivelata funzionale la riconduzione ad un unico portale, sviluppato su piattaforma *cloud*, delle due banche dati precedentemente coesistenti e riferite ai due distinti fondi di garanzia, per rendere più agevole la gestione stralcio di quello cessato a settembre del 2014. A tal fine, è stato avviato un progetto di reingegnerizzazione del sistema che ha comportato un incremento delle spese informatiche da quanto originariamente preventivato in euro 28.000 a 40.316 euro, rendicontati alla chiusura dell'esercizio considerato. La menzionata crescita esponenziale delle domande inviate ha reso necessario, secondo quanto argomentato dall'Amministrazione, lo sviluppo di ulteriori funzionalità riguardanti: 1. la riorganizzazione dei procedimenti istruttori; 2. la possibilità di lavorazione delle pratiche in blocco e non solo partitamente; 3. la predisposizione di nuovi report statistici; 4. la gestione delle funzioni in modo congiunto.

L'ulteriore crescita del numero delle pratiche registrata nel 2017 (circa 37 mila), a detta del Gestore, avrebbe motivato nuovi interventi di carattere correttivo, oltre che manutentivo, del sistema che hanno riguardato criticità di tipo procedurale consistenti nell'inserimento errato dei dati a sistema, oltre che nella loro non corretta elaborazione, emerse a seguito delle attività di verifica svolte dalla stessa Consap (gli errori riscontrati più frequentemente riguardavano il computo dell'ammontare dell'accantonamento residuo, numerosi risultavano essere quelli commessi dagli istituti di credito nell'inserimento di informazioni relative all'ammontare del mutuo garantito ed alla sua durata). Nello stesso anno 2017 è stato implementato il sistema di business intelligence (bi) per la realizzazione dei report gestionali<sup>56</sup>. Per lo svolgimento delle

---

<sup>56</sup> Il sistema di Business intelligence implementato nel 2017 riguarda la produzione di reports di diverse tipologie: 1. *report* Istat raffiguranti dati di flusso e di *stock*; 2. *report* di distribuzione geografica e per criteri di priorità delle garanzie assentite; 3. *report* di rendiconto che mostrano graficamente la stato dell'arte dell'*iter* di gestione delle garanzie; 4. *report* di disponibilità riportanti la consistenza aggiornata del Fondo.

anzidette attività Consap si è avvalsa del supporto di “Adeia consulting s.r.l.”.

I costi relativi alle anzidette attività informatiche nel 2017 sono stati pari a euro 35.163, dei quali ben 31 mila destinati specificamente alle spese *software*, come riportato nella tabella di seguito inserita che espone, in dettaglio, le voci di spesa sostenute nel corso del quinquennio considerato.

Analogo l’ammontare delle spese di natura informatica registrate per l’esercizio 2018, (pari a 35.038 euro), nel corso del quale si sono resi necessari, sulla base di quanto riportato dalla Consap, diversi interventi di manutenzione per fare fronte all’intervenuto incremento della mole delle pratiche relative al Fondo, fra cui: 1. una revisione delle logiche di elaborazione implementate dal *software* gestionale e di analisi dei dati grezzi (ciò anche in linea con le raccomandazioni di AgID che prevedono l’adozione dello standard internazionale ISO/IEC 25024); 2. l’implementazione di nuovi controlli di validità-congruità sui dati di *input* e di messaggi di notifica rivolti a minimizzare la possibilità di errore manuale; 3. una modifica evolutiva delle procedure di portabilità dei mutui; 4. il miglioramento delle funzionalità di visualizzazione degli allegati in fase di istruttoria, in vista dell’ottimizzazione dei tempi di realizzazione della stessa; 5. l’implementazione di un sistema di *business intelligence* basato sul prodotto per la realizzazione di reports gestionali e finanziari; 6. l’implementazione di un *data room* virtuale (*MS Sharepoint*) disponibile su internet per l’agevole condivisione dei reports con personale autorizzato del Mef. Per lo svolgimento delle predette attività e la fornitura delle metriche del software e Function point la Consap si è avvalsa del supporto della citata società “Adeia consulting s.r.l.”.

Per quanto riguarda il 2019, alla data di aggiornamento (17.07.2019) delle informazioni fornite dal Gestore, in ragione delle modifiche introdotte dal cd. decreto *Crescita*, che hanno comportato una riduzione (si è passati dal 10 all’8 per cento) della percentuale di accantonamento a coefficiente di rischio<sup>57</sup>, è stato necessario provvedere alla rielaborazione dei piani di ammortamento e relativi accantonamenti di tutte le pratiche già avviate nel corso degli anni; operazione il cui onere complessivo al luglio 2019 ammontava a circa 7 mila euro.

---

<sup>57</sup> L’accantonamento obbligatorio a coefficiente di rischio che si sostanzia nella contabilizzazione e nella messa a disposizione di una quota di risorse presenti sul conto di tesoreria non trova evidenziazione contabile ma risulta solo dalle movimentazioni della gestione Consap. Secondo il testo dell’art. 27 del ddl di bilancio per il 2020, che prevede il rifinanziamento del Fondo per 10 mln di euro, la percentuale di accantonamento dovrebbe ridursi ulteriormente al 6,5 per cento.

**Tabella n. 8 – Spese informatiche esercizi 2014/15-2019**

Tipologia di spesa	2014/2015	2016	2017	2018	2019
Approntamento gestionale software	25.855,29	34.016,61	31.326,56	32.469,25	
Hardware canoni utilizzo sistemi informatici	2.960,23	3.750,00	1.000,00	1.243,39	
Collegamento in rete e manutenzione	2.154,97	2.549,03	2.836,50	1.326,16	
<b>TOTALE</b>	<b>30.970,49</b>	<b>40.315,64</b>	<b>35.163,06</b>	<b>35.038,80</b>	<b>32.726,56</b>
Quote Annuali di costo del software	120.618,75	61.921,00	29.900,00	-	7.000,00

Fonte: Corte dei conti su dati Mef

Anche in considerazione dell'intervenuto incremento delle spese sostenute dal Gestore per i servizi informatici, il Dipartimento ha disposto attività ispettive nei confronti del Gestore con riferimento specifico (v. nota Mef DT Ufficio Ispettivo Centrale 18916 del 4 marzo 2019) al Fondo di solidarietà per i mutui, che si sono concluse fra l'altro con la predisposizione da parte di Consap in data 1 febbraio 2019 di apposita relazione [non disponibile agli atti dell'indagine].

### 3. L'attività di gestione condotta nel corso degli anni 2014-2019

Le attività di competenza della Consap nella gestione delle istanze di accesso al Fondo consistono, in primo luogo, nell'esame delle istanze e nella verifica, a campione, della veridicità delle dichiarazioni rese dai mutuatari e successivamente nella gestione delle pratiche lungo il loro *iter*. Le tabelle seguenti espongono i risultati conseguiti nell'arco di tempo considerato in termini di pratiche lavorate dal Gestore.

**Tabella n. 9 -Richieste di ammissione**

TOTALE RICHIESTE DI AMMISSIONE	2015	Percentuale sul totale delle richieste di ammissione	2016	Percentuale sul totale delle richieste di ammissione	2017	Percentuale sul totale delle richieste di ammissione	2018	Percentuale sul totale delle richieste di ammissione
	4.505	100%	14.788	100%	37.044	100%	65.244	100%
Richieste accolte	3.639	80,78%	12.697	85,86%	31.023	83,75%	55.949	85,75%
Richieste in corso di istruttoria	170	3,77%	742	5,02%	1.697	4,58%	2.579	3,95%
Mancanza requisiti	696	15,45%	1.349	9,12%	4.324	11,67%	6.716	10,29%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalla Consap tramite il MEF. Dati aggiornati al settembre 2019

**Tabella n. 10 -Richieste accolte**

TOTALE RICHIESTE ACCOLTE	2015	Percentuale sul totale	2016	Percentuale sul totale	2017	Percentuale sul totale	2018	Percentuale sul totale
	3.639	100,00%	12.697	100,00%	31.023	100,00%	55.949	100,00%
Garanzie perfezionate	2.010	55,23%	7.871	61,99%	18.799	60,60%	40.517	72,42%
Garanzie in attesa	1.153	31,68%	3.320	26,15%	8.372	26,99%	9.415	16,83%
Garanzie non perfezionate Esito negativo/rinuncia beneficiario	476	13,08%	1.499	11,81%	3.850	12,41%	5.980	10,69%
Garanzie estinte	0	0,00%	7	0,06%	2	0,01%	37	0,07%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalla Consap tramite il MEF. Dati aggiornati al settembre 2019

Come è possibile constatare dalla lettura dei dati riportati nelle tabelle numeri 9 e 10, che illustrano la situazione per ciascun anno partitamente considerato, attraverso i dati tratti dalle relazioni ex art. 45 predisposte dalla Consap, le richieste di ammissione pervenute dai soggetti finanziatori sono notevolmente incrementate, passando dalle 4.505 del 2015 (375/mese, circa 18 al giorno) alle 65.244 del 2018 (secondo l'ultimo aggiornamento le richieste pervenute nel corso del 2018 sarebbero state 66.000, per una media di 5.438/mese e circa 260 al giorno, con ulteriore crescita registrata nel 2019 fino a circa 300 richieste al giorno).

Delle richieste pervenute, 3.639 sono state quelle accolte nel 2015 e 55.949 nel 2018, in crescita rispetto alle istanze accolte nel 2017, che assommavano a 31.023. Risultano incrementate proporzionalmente anche le richieste risultanti alla chiusura degli esercizi rendicontati non ancora accolte ma in corso d'istruttoria, che erano 170 nel 2015 e sono diventate 2.579 nel 2018. Ammontano a 6.716 le istanze non accolte nel 2018 per mancanza di requisiti, tipologia che per le annualità precedenti era stata pari a 4.324 nel 2017 e 1.349 nel 2016 e che ha rappresentato una percentuale sul totale in media superiore al 10 per cento con punte del 15,4 per cento nel 2015. Quest'ultimo dato deve far riflettere sul ruolo svolto dai soggetti finanziatori che dovrebbero, si ritiene, fungere in qualche misura da filtro rispetto alle istanze presentate dai mutuatari nel momento stesso del loro inoltro al sistema informatico curato dal Gestore, il quale ultimo si trova, invece, a dover gestire, sempre attraverso il sistema informativo, nel corso della fase istruttoria il controllo su elementi fondamentali, verificabili già nei precedenti *step* della procedura. In tal senso, potrebbe risultare proficuo l'inserimento nel protocollo di misure che incentivino i soggetti finanziatori a contenere al massimo il numero di criticità (errori, carenze di documentazione ecc...) presenti nelle istanze di accesso alla garanzia inserite dagli stessi a sistema; alleggerendo, in tal modo, il carico, anche in termini

di relativi costi informatici, della gestione Consap (che invece, come visto sopra, è stata gravata da reiterati processi di reingegnerizzazione del sistema, finalizzati a superare le descritte criticità).

L'asseverato incremento delle istanze presentate è stato registrato anche per gli esercizi 2017 e 2018, che hanno visto, come già precisato più volte, il mancato rifinanziamento del Fondo e ciò è stato possibile grazie alle risorse rinvenienti dagli esercizi precedenti.

Analizzando i dati all'interno delle singole annualità, emerge che le garanzie perfezionate, che nel 2015 erano pari al 55,2 per cento del totale delle istanze pervenute sono incrementate negli anni, giacché nel 2018 esse rappresentano più del 70 per cento delle istanze accolte, come efficacemente dimostrato dai grafici di seguito inseriti.

Grafico n. 4 - Richieste 2015

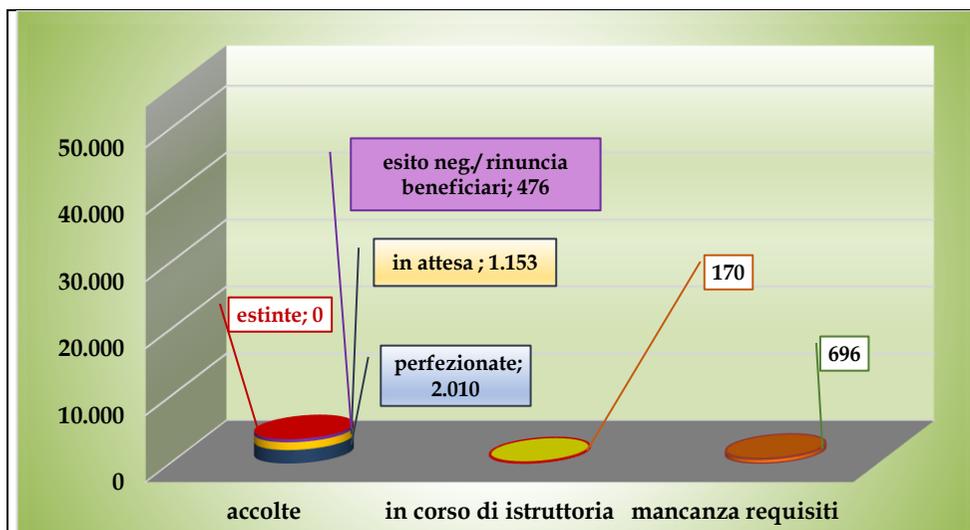


Grafico n. 5 - Richieste 2016

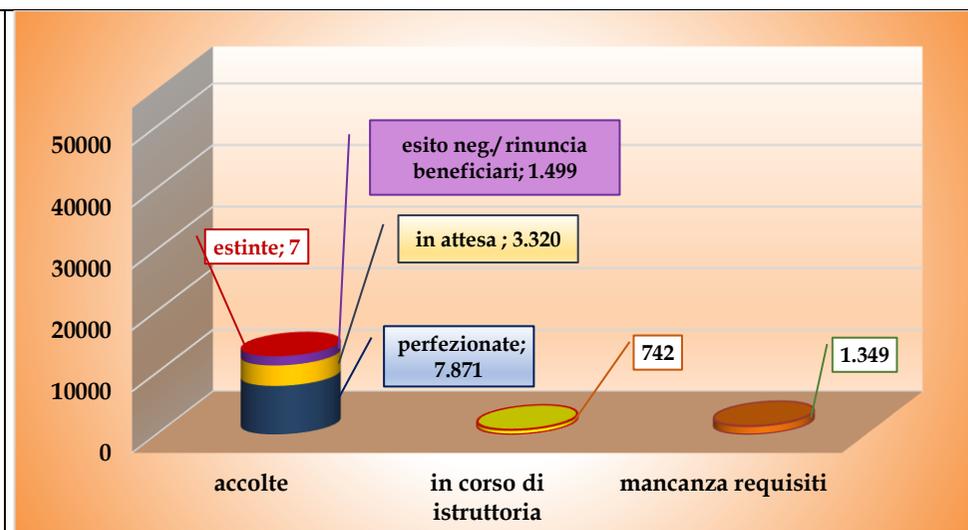


Grafico n. 6 - Richieste 2017

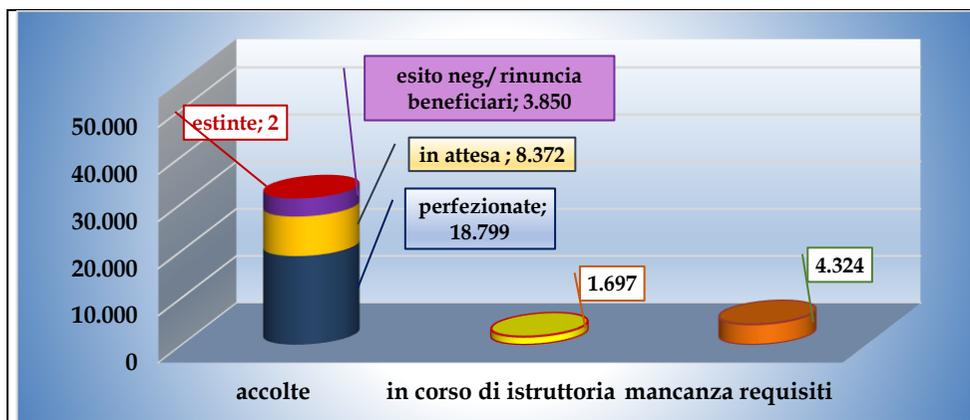
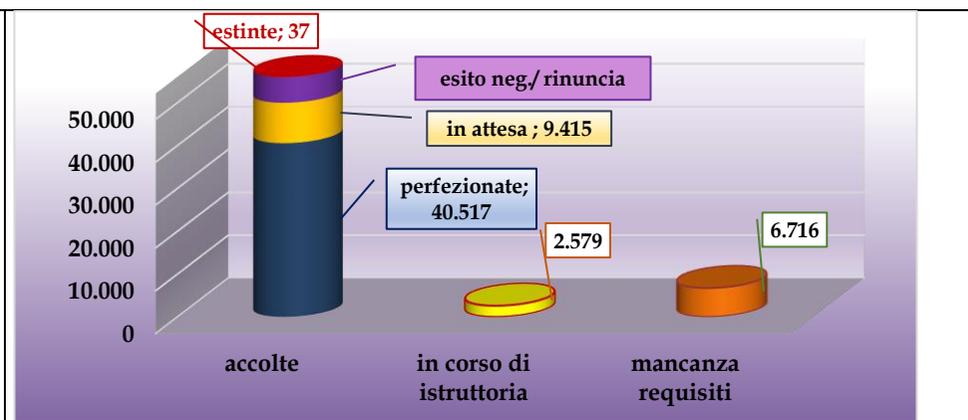
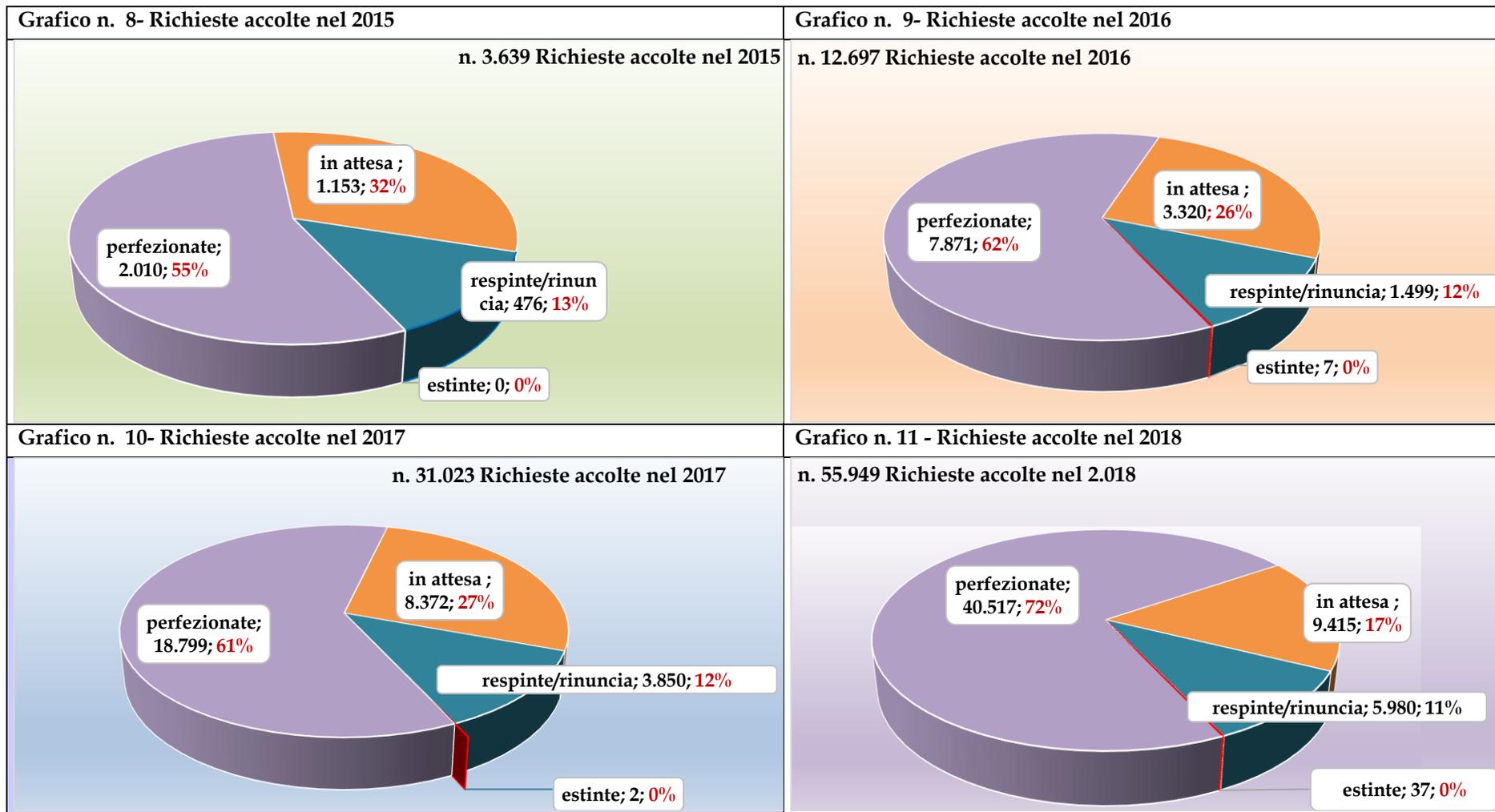


Grafico n. 7 - Richieste 2018



Fonte: Elaborazione dati della Corte dei conti su dati forniti dal MEF(; elemento separatore e non interpunzione)



Fonte: Elaborazione dati della Corte dei conti su dati forniti dal MEF(il ; è elemento separatore e non segno di interpunzione).

Grafico n. 12 - Richieste di ammissione 2015

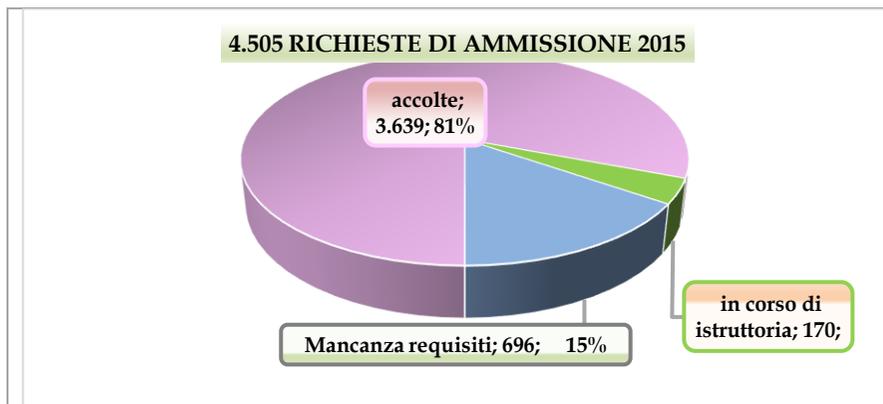


Grafico n. 13 - Richieste di ammissione 2016

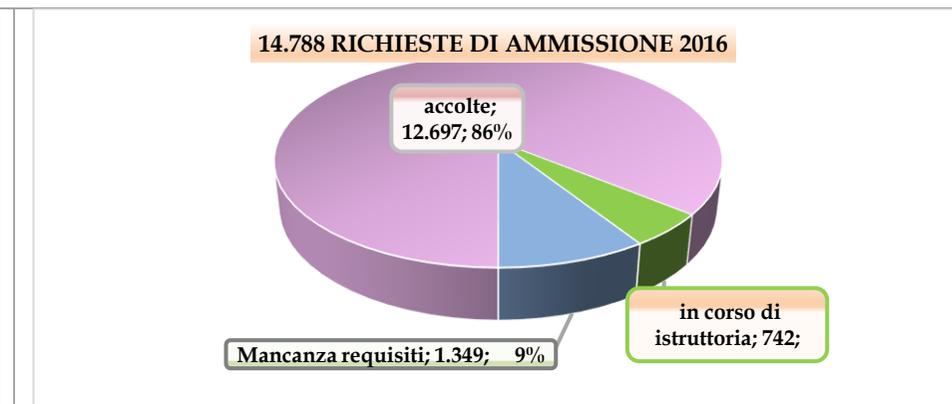


Grafico n. 14 - Richieste di ammissione 2017

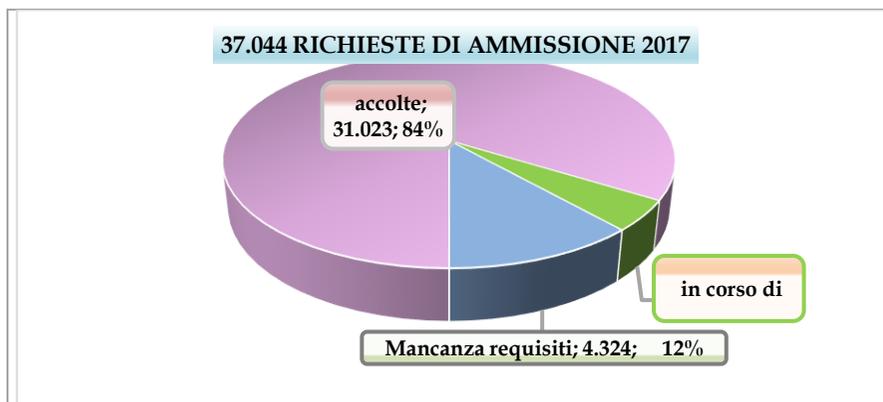
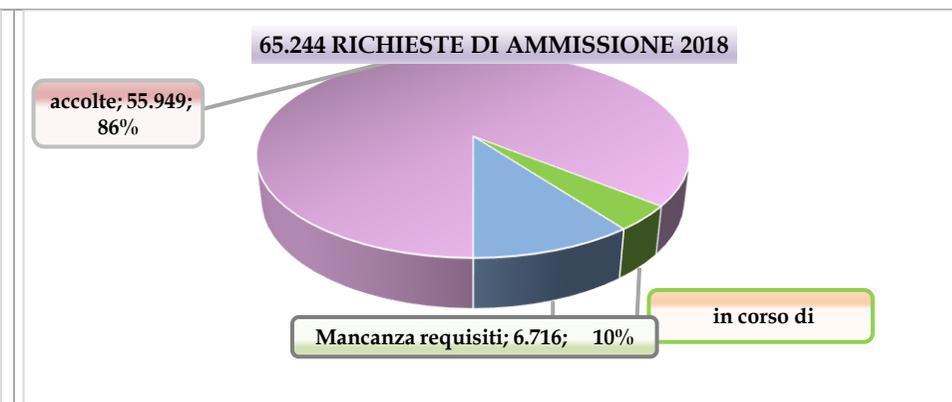


Grafico n. 15 - Richieste di ammissione 2018



Fonte: dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il dato delle richieste accolte risulta a sua volta disarticolato, nella tab. 9, fra le garanzie perfezionate cresciute dalle 2.010 del 2015 alle 40.517 del 2018 a fronte delle 9.415 garanzie non perfezionate per esito *negativo* della procedura ovvero per rinuncia del beneficiario. Un numero ristrettissimo di garanzie risulta estinto ed è pari a 37 nel 2018 e solo due nel 2017.

Una percentuale non priva di significato è quella delle garanzie per le quali non risulti conclusa la procedura in senso positivo ovvero negativo che comunque fa registrare una contrazione, passando dal 31,7 per cento del 2015 al 16,8 per cento del 2018.

**Tabella n. 11 - Richieste pervenute ed esaminate a tutto il 31 dicembre anni 2015-2018**

Richieste pervenute	2015	2016	2017	2018
Istanze istruite positivamente	3.639	16.480	48.204	105.647
Istanze in corso di istruttoria	170	742	1.697	2.579
Istanze respinte	696	2.071	6.436	13.355
<b>Totale richieste pervenute a tutto il 31 dicembre</b>	<b>4505</b>	<b>19.293</b>	<b>56.337</b>	<b>121.581</b>

Fonte: Dati forniti dalla Consap tramite il MEF.

I dati evidenziati nella tabella sopra esposta rappresentano i totali non delle singole annualità separatamente considerate (come per le tabelle 9 e 10), ma delle istanze pervenute o istruite complessivamente fino a tutto il 31 dicembre negli anni dal 2015 al 2018 e che, dunque, dovrebbero risultare dalla sommatoria dei valori delle singole annualità (fatta eccezione per il 2015 che è stato il primo anno di funzionamento del Fondo)<sup>58</sup>. Pertanto, i suddetti dati non vanno letti in orizzontale ma solo in verticale e sono dimostrativi degli andamenti del fenomeno negli anni considerati dalla presente analisi della gestione del Fondo ed in particolare di un'evoluzione dell'operatività di tale strumento concentrata nelle ultime due annualità, a fronte di un livello di funzionamento molto basso nella fase iniziale.

In ordine ai dati sopra esposti, tratti dalle relazioni predisposte annualmente dal Gestore, deve osservarsi che gli stessi non corrispondono a criteri univoci di identificazione e che per la loro classificazione non è possibile avvalersi in modo immediato della "nomenclatura" utilizzata nel manuale d'uso per le banche (edizione del 6 ottobre 2015). Per esempio non è del tutto agevole comprendere se nel termine "*respinte per mancanza di requisiti*" debbano intendersi anche quelle che nel manuale d'uso sono classificate come "*garanzie rifiutate*",

<sup>58</sup> Al riguardo, deve precisarsi che quelli riportati nella tabella sono ripresi esattamente dalle relazioni annuali formulate da Consap ex art. 5 del disciplinare (nelle 121.581 istanze pervenute nell'intero arco temporale 2015-2018 sono ricomprese quelle pervenute nelle singole annualità).

qualora non risultino formalmente complete o regolari. Ciò comporta alcune difficoltà nel confrontare l'evoluzione al 31 dicembre dei diversi anni delle istanze pervenute rispetto ai dati riferiti per le singole annualità. Al riguardo, deve precisarsi che la scheda riepilogativa dei diversi stati della garanzia, allegata al suddetto manuale, non ricomprende l'anzidetta categoria fra quelle monitorate e di qui la possibilità che si evidenzino discrasie nella rendicontazione delle istanze. Tali considerazioni conducono alla stigmatizzazione delle modalità di rendicontazione delle risultanze della gestione del Fondo, che non consentono, allo stato, una conoscenza dell'attività svolta da Consap, in primo luogo, da parte dell'amministrazione, sufficientemente approfondita e soprattutto basata su parametri omogenei e confrontabili fra un'annualità e l'altra, circostanza che comporta indubbi riflessi sulla valutazione, in termini di efficienza oltre che di economicità della gestione stessa.

In aggiunta a quanto sopra evidenziato, deve osservarsi che, essendosi provveduto in sede istruttoria a ricalcolare, sulla base dei dati raccolti nelle singole relazioni presentate al Mef da Consap (vedasi tabelle riportate in appendice), le istanze pervenute e le garanzie perfezionate, sono stati ottenuti risultati non del tutto coincidenti con quelli forniti di anno in anno dallo stesso Gestore a proposito della situazione delle anzidette istanze a tutto il 31 dicembre e che risultano aggiornati solo di recente (cfr. *infra* par. 3.1). Le differenze più spiccate, per le quali non è intuibile l'eventuale motivazione sottesa<sup>59</sup>, attengono alle *istanze accolte* (pari a complessive 2.338 pratiche) ed a quelle *perfezionate* che assommerebbero alla fine del quadriennio a 69.197 e non 78.741 con una differenza di ben 9.544 unità. Non meno importanti le discrasie registrate fra il totale delle *istanze respinte* per mancanza di requisiti e per quelle *in corso di istruttoria*.

**Tabella n. 12 - Percentuale richieste pervenute sul totale annuo a tutto il 31 dicembre 2015- 2018**

A tutto il 31/12/	2015	2015 % sul tot. richieste pervenute	2016	2016 % sul tot. richieste pervenute	2017	2017 % sul tot. richieste pervenute	2018	2018 % sul tot. richieste pervenute
Richieste istruite positivamente	3.639	80,78	16.480	85,42	48.204	85,56	105.646	86,89
Richieste in corso di istruttoria	170	3,77	742	3,85	1.697	3,01	2.579	2,12
Richieste respinte	696	15,45	2.071	10,73	6.436	11,42	13.355	10,98
<b>Totale richieste pervenute</b>	<b>4.505</b>	<b>100</b>	<b>19.293</b>	<b>100</b>	<b>56.337</b>	<b>100</b>	<b>121.580</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalla Consap tramite il MEF.

<sup>59</sup> Non risultano fornite spiegazioni al riguardo in sede di controdeduzioni finali.

Alla luce dei dati sopra esposti, che riprendono le informazioni fornite dalla Consap nelle relazioni annuali ex art. 5, può osservarsi che le istanze istruite positivamente alla chiusura dell'anno 2018 assommano a 105.646 e rappresentano l'87 per cento di quelle pervenute nell'intero periodo considerato (121.580); inoltre, la percentuale delle istanze in attesa di completamento dell'istruttoria si è ridotta (2,12%), mantenendosi su valori piuttosto contenuti (era 3,8% nel 2016). Pur non incidendo in modo significativo sui fenomeni illustrati nelle tabelle, deve ribadirsi quanto precisato sopra in ordine alla difficoltà di lettura dei dati, soprattutto nel loro sviluppo nel corso degli anni come rendicontati nelle relazioni ex art. 5 c. 1 let. K).

**Tabella n. 13 - Domande ammesse (percentuale singola voce/ totale annuo) es.2015-2019**

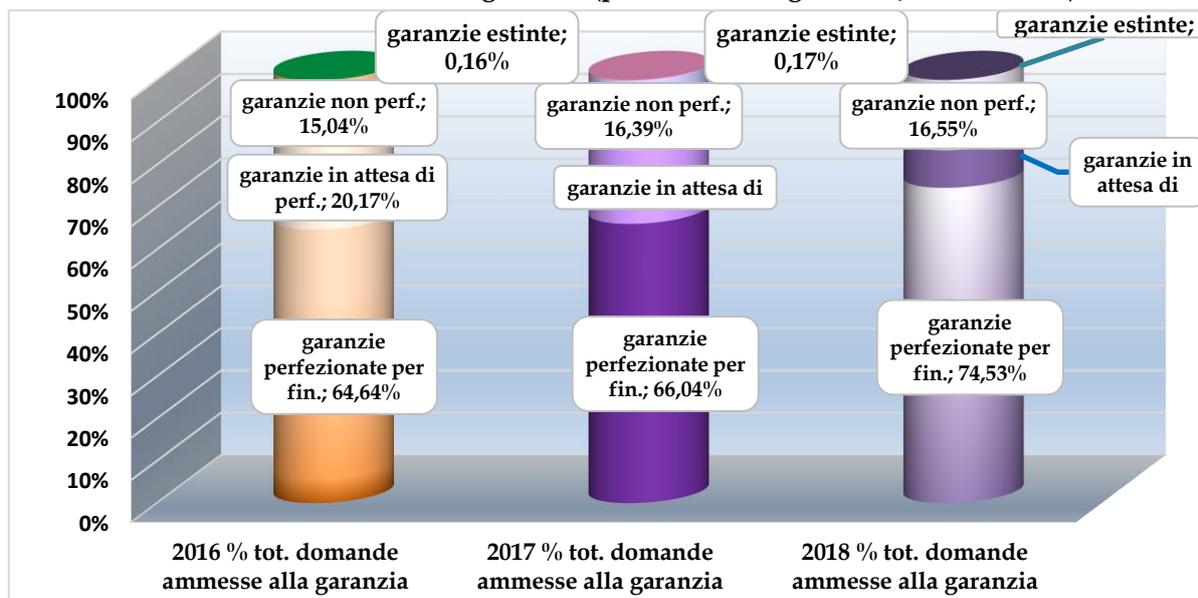
Richieste	2015	2016	tot. domande ammesse alla garanzia	2017	tot. domande ammesse alla garanzia	% richieste con anno precedente	2.018	tot. domande ammesse alla garanzia	% richieste con anno precedente
Garanzie perfezionate		10.652	64,64	31.833	66,04	298,85	78.741	74,53	247,36
Garanzie in attesa di perfezionamento		3.324	20,17	8.391	17,41	252,44	9.420	8,92%	112,26
Garanzie non perfezionate		2.478	15,04	7.900	16,39	318,81	17.485	16,55%	221,33
Garanzie estinte		26	0,16	80	0,17	307,69	0	0,00%	0,00
<b>Totale domande ammesse alla garanzia</b>		<b>16.480</b>	<b>100</b>	<b>48.204</b>	<b>100</b>	<b>292,50</b>	<b>105.646</b>	<b>100%</b>	<b>219,16</b>

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalla Consap tramite il MEF.

Le istanze che si sono chiuse con esito negativo, ovvero mancato perfezionamento della garanzia risultano percentualmente costanti ed attestata intorno al 16 per cento delle istanze pervenute, a fronte di una percentuale crescente di garanzie perfezionate, passate dal 64,6 per cento, registrato a chiusura dell'esercizio 2016, al 74,5 per cento del 2018.

Fenomeno analogo è osservabile in ordine alle istanze che hanno carenza di requisiti, che in termini assoluti sono molto incrementate, passando dalle 696 del 2016 alle 6.716 del 2018, ma ove necessariamente rapportate alle istanze pervenute in ciascuna delle annualità considerate, risultano ridotte ed, in tal modo, denotano un certo miglioramento dell'attività di primo vaglio, effettuata dagli istituti finanziatori che dovrebbero essere in grado di rappresentare un importante filtro alle istanze formulate dai mutuatari.

Grafico n. 16 – Domande ammesse alla garanzia (percentuale singola voce/ totale annuo)



Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalla Consap tramite il MEF.

Dalla lettura dei dati riportati nelle singole relazioni annuali prodotte da Consap emergono discrasie fra la situazione rappresentata con riferimento alle singole annualità e quella che riepiloga le pratiche complessivamente pervenute o lavorate ai diversi stadi della procedura istruttoria al 31 dicembre di ciascun anno.

Come riepilogato nelle tabelle di seguito riportate, ove si consideri l'ammontare delle pratiche pervenute al 31 dicembre di ciascuno degli anni osservati quale risultanza della semplice sommatoria delle voci rendicontate per ciascuno degli x anni precedenti, non si ottengono gli stessi numeri che la Consap ha dichiarato nelle tabelle di riepilogo annuale sulla situazione complessiva al 31 dicembre dell'anno rendicontato. Le differenze sono chiaramente ricostruite nella tabella elaborata dalla Corte sulla base degli elementi informativi disponibili nelle relazioni annuali predisposte dal soggetto Gestore. Differenze significative se si prendono in considerazione soprattutto i valori riguardanti le istanze accolte che risultano articolate in *perfezionate*, *in attesa* e con *esito negativo*.

L'Amministrazione ha fornito, al riguardo, alcune spiegazioni rese note da Consap che ha, in primo luogo, precisato che i report relativi alle diverse annualità sono allo stato *rieditati*, termine con il quale si reputa debba intendersi una revisione delle risultanze alla luce di nuove elaborazioni dei dati, già in precedenza rappresentati.

I dati delle relazioni annuali sono stati definiti *dati di flusso* espressi per così dire "per competenza" e che tengono conto esclusivamente di quanto accaduto fra il 1° gennaio ed il 31 dicembre di ciascuno degli anni rendicontati. Per le istanze in corso d'istruttoria tenendo conto

che per queste ultime è previsto un termine di venti giorni per la comunicazione dell'eventuale mancato accoglimento è possibile che esse incidano sul numero complessivo di quelle al 31 dicembre di una certa annualità in quanto ancora in corso il termine suddetto. I dati, invece, che esprimono grandezze complessive al 31 dicembre di ciascuno degli anni rappresentano dati di stock e tengono conto delle istanze a prescindere dalla data in cui sono state presentate. Il fenomeno si manifesta in modo più marcato per le istanze in attesa di completamento dell'istruttoria, per le quali i termini superano il mese (90 + 30 giorni) e comportano indubbiamente una maggiore possibilità di scavalco dell'anno di riferimento. Pertanto, la differenza in negativo pari a 1.149 istanze in attesa è data dai 771 mutui erogati ai quali devono aggiungersi le 506 istanze con esito negativo. La differenza fra i dati esposti nelle relazioni annuali e quelli riportati nelle relazioni al 31 dicembre di ciascun anno è facilmente spiegabile sulla base del fatto che si tratta di dati che riguardano una procedura in corso, che, nel suo sviluppo, necessita del rispetto di termini, in virtù dei quali l'osservazione a tutto il 31 dicembre non coincide inevitabilmente con quella alla fine di ciascun esercizio. Mancherebbero in questi ultimi dati tutte le pratiche catalogabili sotto voci che si manifesteranno solo ed esclusivamente a procedimento concluso.

Si osserva, al riguardo, che le modalità espositive dei dati relativi alle istanze ricevute dal sistema ed alle garanzie conseguentemente perfezionate non appaiono del tutto intelleggibili, essendo necessario attendere la rielaborazione da parte del Gestore nelle annualità successive delle informazioni già esposte nelle relazioni annuali. Sebbene, come ampiamente argomentato dall'amministrazione, le evidenziate sfasature trovino giustificazione nelle tempistiche di lavorazione delle pratiche, sia nella fase iniziale di recepimento da parte della banca dati che in quella di lavorazione per il successivo perfezionamento delle garanzie, tuttavia, sarebbe auspicabile l'adozione di una modalità rappresentativa dei numeri delle pratiche effettivamente lavorate nei vari stadi della procedura più trasparente ed intellegibile.

A proposito delle tempistiche relative alle istanze pervenute ed in corso di istruttoria si sottolinea che i venti giorni previsti dal protocollo in essere fra Mef e Gestore sembrano un termine eccessivamente lungo, soprattutto se raffrontati con analoghi sistemi di lavorazione telematiche di istanze per l'accesso a provvidenze, in cui la stessa attività di verifica della completezza dei requisiti richiesti per la formulazione dell'istanza interviene nel corso della compilazione della domanda, con esiti interdittivi del completamento della stessa procedura, in caso di mancanza di uno o più di essi.

**Tabella n. 14 - Istanze anno per anno e al 31 dicembre di ciascun anno**

richieste	2015	2016	al 31.12.2016	rilevate dalla Consap al 31.12.2016 comprendenti i gli anni precedenti	differenze dati al 31.12.2016 cumulati dalla Consap e quelli dichiarati anno per anno nelle singole relazioni	2017	al 31.12.2017	rilevate dalla Consap al 31.12.2017 comprendenti gli anni precedenti	differenze dati al 31.12.2017 cumulati dalla Consap e quelli dichiarati anno per anno nelle singole relazioni	2018	al 31.12.2018	rilevate dalla Consap al 31.12.2018 comprendenti i gli anni precedenti	differenze dati al 31.12.2018 cumulati dalla Consap e quelli dichiarati anno per anno nelle singole relazioni
	b	c	d=b+c	e	f=e-d	g	h=b+c+g	i	j=i-h	k	l=b+c+g+k	m	n=m-l
accolte	3.639	12.697	16.336	16.480	144	31.023	47.359	48.204	845	55.949	103.308	105.646	2.338
in corso di istruttoria	170	742	912	742	-170	1697	2.609	1.697	-912	2.579	5.188	2.579	-2.609
Mancanza requisiti	696	1.349	2.045	2.071	26	4.324	6.369	6.436	67	6.716	13.085	13.355	270
totale richieste di ammissione	4505	14.788	19.293	19.293	0	37.044	56.337	56.337	0	65.244	121.581	121.580	-1

Fonte: dati forniti da Mef su informazione Consap

Tabella n. 15 – Istanze perfezionate anno per anno e al 31 dicembre di ciascun anno

richieste	2015	2016	al 31.12.2016	rilevate dalla Consap al 31.12.2016 comprende nti gli anni precedenti	differenze dati al 31.12.2016 cumulati dalla Consap e quelli dichiarati anno per anno nelle singole relazioni	2017	al 31.12.2017	rilevate dalla Consap al 31.12.2017 comprende nti gli anni precedenti	differenze dati al 31.12.2017 cumulati dalla Consap e quelli dichiarati anno per anno nelle singole relazioni	2018	al 31.12.2018	rilevate dalla Consap al 31.12.2018 comprende nti gli anni precedenti	differenze dati al 31.12.2018 cumulati dalla Consap e quelli dichiarati anno per anno nelle singole relazioni
	b	c	d=b+c	e	f=e-d	g	h=b+c+g	i	j=i-h	k	l=b+c+g+k	m	n=m-l
perfezionate in bonis	2.010	7.871	9.881	10.652	771	18.799	28.680	31.833	3.153	40.517	69.197	78.741	9.544
in attesa /in avvio sospeso	1.153	3.320	4.473	3.324	-1.149	8.372	12.845	8.391	-4.454	9.415	22.260	9.420	-12.840
esito neg./rinuncia benef.	476	1.499	1.975	2.478	503	3.850	5.825	7.900	2.075	5.980	11.805	17.485	5.680
sofferenti													
sospese													
pre inefficaci													
pre attivate													
attivate													
estinte	0	7	7	26	19	2	9	80	71	37	46	0	-46
concluse per portabilità													
inefficaci													
escussione sospesa													
escusse													
decadute art. 7													
accolte	3.639	12.697	16.336	16.480	144	31.023	47.359	48.204	845	55.949	103.308	105.646	2.338

Fonte: dati forniti da Mef su informazione Consap

**Tabella n. 16 - Istanze perfezionate anno per anno e al 31 dicembre di ciascun anno (quadro riepilogativo generale)**

richieste	2015	QLI K 2015	2016	QLIK 2016	al 31.12.20 16	QLIK Somma 2015 - 2016	rilevate dalla Consap al 31.12.20 16 compre ndenti gli anni precede nti	QLIK Montan te 2016	differ nze dati al 31.12.20 16 cumula ti dalla Consap e quelli dichiar ati anno per anno nelle singole relazio ni	QLI K diffe renze	2017	QLIK 2017	al 31.12.20 17	QLIK Somma 2015 - 2016 - 2017	rilevate dalla Consap al 31.12.20 17 compre ndenti gli anni precede nti	QLIK Montan te 2017	differ nze dati al 31.12.20 17 cumula ti dalla Consap e quelli dichiar ati anno per anno nelle singole relazio ni	QLIK diffe renze	2018	QLI K 2018	al 31.12.20 18	QLIK Somma 2015 - 2016 - 2017 - 2018	rilevate dalla Consap al 31.12 .2018 compre ndenti gli anni precede nti	QLI K Mont tante 2018	differ nze dati al 31.12.2 018 cumula ti dalla Consap e quelli dichiar ati anno per anno nelle singole relazio ni	QLIK differen ze
	b	b1	c	c1	d=b+c	d1=b1+c1	e	e1	f=e-d	f1=e 1-d1	g	g1	h=b+c+ g	h1=b1+ c1+g1	i	i1	j=i-h	j1=i1- h1	k	k1	l=b+c+ g+k	l1=b1+c1+ g1+k1	m	m1	n=m-l	n1=m1- l1
perfezionate in bonis	2.010	2.010	7.871	7.870	9.881	9.880	10.652	10.652	771	772	18.799	18.798	28.680	28.678	31.833	31.783	3.153	3.105	40.517	40.511	69.197	69.189	78.741	78.041	9.544	8.852
in attesa/in avvio sospeso	1.153	1.154	3.320	3.310	4.473	4.464	3.324	3.310	-1.149	-1.154	8.372	8.366	12.845	12.830	8.391	8.366	-4.454	-4.464	9.415	9.419	22.260	22.249	9.420	9.419	-12.840	-12.830
esito neg./ rinuncia benef.	476	474	1.499	1.510	1.975	1.984	2.478	2.490	503	506	3.850	3.854	5.825	5.838	7.900	7.880	2.075	2.042	5.980	5.991	11.805	11.829	17.485	17.486	5.680	5.657
sofferenti					0	0			0	0		2	2	2	27	27	25	25	4	4	6	6	93	93	87	87
sospese					0	0			0	0		2	2	2	21	21	19	19	2	2	4	4	52	52	48	48
pre inefficaci					0	0			0	0			0	0			0	0			0	0	1	1	1	1
pre attivate					0	0			0	0			0	0	3	3	3	3			0	0	12	12	12	12
attivate					0	0			0	0			0	0			0	0			0	0	2	2	2	2
estinte	0	0	7	7	7	7	26	24	19	17	2	2	9	9	80	76	71	67	37	20	46	29	0	339	-46	310
concluse per portabilità				0	0	0		3	0	3		1	1	1	47	47	46	46	2	2	3	3	185	185	182	182
inefficaci					0	0			0	0			0	0			0	0			0	0	1	1	1	1
escussione sospesa					0	0			0	0			0	0			0	0			0	0	2	2	2	2
escusse					0	0			0	0			0	0			0	0			0	0	8	8	8	8
decadute art. 7					0	0			0	0			0	0			0	0			0	0	5	5	5	5
accolte	3.639	3638	12.697	12.697	16.336	16.335	16.480	16.479	144	144	31.023	31.025	47.359	47.360	48.204	48.203	845	843	55.949	55.949	103.308	103.309	105.646	105.646	2.338	2.337

Fonte: dati forniti da Mef su informazione Consap

### 3.1. I dati finanziari della gestione considerata

Nel presente paragrafo si riportano i dati finanziari riguardanti il funzionamento del Fondo nel corso del quinquennio 2014/15-2019 che l'Amministrazione ha fornito in sede di integrazione del contraddittorio finale (con memoria inviata dopo l'adunanza pubblica (con nota prot. Cdc n. 3163 del 9 dicembre 2019) aggiornandoli ed integrandoli rispetto ai precedenti invii.

Dalla lettura della tabella sotto riportata emerge, innanzitutto, che, a fronte di 174.367 istanze pervenute, 155 mila sono quelle che risultano essere state accolte, sviluppando un ammontare complessivo di finanziamenti pari a 17,4 mld di euro, corrispondenti a 8,7 mld di euro di garanzie. Risultano essere 18.336 le istanze respinte e poco più di un migliaio quelle in istruttoria. Delle garanzie ammesse 77 risultano essere state escusse nel corso del quinquennio considerato, per un importo finanziato pari 8,17 mln di euro ed un ammontare garantito di circa 4 mln di euro.

Delle 77 garanzie escusse risulta un importo finanziato residuo pari a 7,9 mln di euro ed un valore delle escussioni pari a 3,9 mln di euro, di cui 3,2 mln di euro liquidati a fronte di 62 garanzie escusse. Le restanti 13 sono state attivate ma non ancora liquidate.

Dalla lettura della tabella emerge un ulteriore dato molto significativo relativo agli accantonamenti a copertura del rischio che alla data del 31 ottobre 2019 sono pari a 513 mln di euro, mentre le risorse del Fondo allo stato disponibili ammontano a complessivi 128 mln.

**Tabella n. 17-Dati finanziari relativi al funzionamento del Fondo**

		VALORI INIZIALI		
		Importo Finanziato	Importo Garantito	
DOMANDE PERVENUTE	174.367	19.616.921.705,57	9.808.460.852,79	
RICHIESTE AMMESSE ALLA GARANZIA DEL FONDO	155.004	17.383.612.647,35	8.691.806.323,68	
GARANZIE CONCESSE NON ESCUSSE	118.075	13.165.004.006,18	6.582.502.003,09	
GARANZIE CONCESSE IN ESSERE	116.806	13.016.878.580,61	6.508.439.290,31	
GARANZIE ESCUSSE	77	8.170.458,50	4.085.229,25	
		<b>Importo Finanziato residuo</b>	<b>Importo delle Escussioni</b>	<b>Importo Liquidato</b>
GARANZIE ESCUSSE	77	7.972.420,70	3.986.210,35	€ 3.239.311,11
<b>Accantonamenti a copertura del rischio al 31/10/2019</b>				<b>513.460.015,12</b>
<b>Risorse del Fondo disponibili al 31/10/19</b>				<b>128.027.931,32</b>

Fonte: dati forniti da Mef su informazione Consap

La successiva tabella espone, in modo più dettagliato (con aggiornamento al 31 ottobre 2019), la situazione delle garanzie concesse che assommano a 155 mila, a fronte delle quali 116.806 sono quelle non escusse ancora in essere che sviluppano un totale garantito pari a 6,6 mld di euro a fronte di 13,16 mld di finanziamenti.

**Tabella n. 17 bis-Situazione delle garanzie concesse nel quinquennio 2015-2019**

SITUAZIONE DELLE DOMANDE PERVENUTE		* VALORI INIZIALI		
		Importo Finanziato*		Importo Garantito*
<b>TOTALE DOMANDE PERVENUTE</b>	174.367	19.616.921.705,57		9.808.460.852,79
Richieste in istruttoria	1.027	119.105.870,01		59.552.935,01
Richieste ammesse alla garanzia del Fondo	155.004	17.383.612.647,35		8.691.806.323,68
Richieste non ammesse alla garanzia del Fondo	18.336	2.114.203.188,21		1.057.101.594,11
<b>RIPARTIZIONE DELLE GARANZIE CONCESSE</b>				
		Importo Finanziato*		Importo Garantito*
Garanzie concesse non escusse	118.075	13.165.004.006,18		6.582.502.003,09
Garanzie in attesa dell'erogazione	10.367	1.176.982.240,97		588.491.120,49
Garanzie decadute per mancanza di erogazione	26.485	3.033.455.941,70		1.516.727.970,85
Garanzie escusse (cfr. riga 34)	77	8.170.458,50		4.085.229,25
<b>RIPARTIZIONE DELLE GARANZIE NON ESCUSSE</b>				
		Importo Finanziato*		Importo Garantito*
Garanzie concesse in essere	116.806	13.016.878.580,61		6.508.439.290,31
Garanzie estinte per portabilità del mutuo	416	51.624.814,07		25.812.407,04
Garanzie estinte per estinzione del finanziamento	837	94.990.305,58		47.495.152,79
Garanzie decadute ex art.7 DM 31/7/2014	16	1.510.305,92		755.152,96
<b>RIPARTIZIONE DELLE GARANZIE ESCUSSE</b>				
		Importo Finanziato residuo	Importo delle Escussioni	Importo Liquidato
Garanzie attivate	13	1.293.798,48	646.899,24	
Garanzie per escussioni inefficaci	2	200.000,00	100.000,00	
Garanzie per escussioni liquidate	62	6.478.622,22	3.239.311,11	3.239.311,11

Fonte: dati forniti da Mef su informazione Consap

I dati riportati nelle tabelle completano il quadro della gestione del Fondo posta in essere da Consap e sono molto importanti, non solo ai fini di una sua più analitica ricostruzione, ma anche per il controllo che l'Amministrazione deve esercitare nei confronti del Gestore al fine di valutare il grado di conseguimento degli obiettivi e le ricadute dell'azione posta in essere.

La conoscenza di tali dati è indispensabile, inoltre, per l'avvio da parte della stessa amministrazione delle auspiccate riflessioni in sede di tavolo tecnico con la Ragioneria Generale dello Stato, da realizzare in vista della verifica della permanenza dei presupposti per la conservazione del Fondo al di fuori del bilancio dello Stato, oltre che per valutare gli sviluppi fisiologici, in un arco temporale medio-lungo, della sua gestione e tratteggiare meglio gli scenari di rischio connessi al profilarsi di eventuali contingenze economiche negative, che potrebbero comportare un improvviso aumento delle sofferenze dei mutui ed il conseguente incremento delle escussioni del Fondo, fino ad ora contenute in un numero limitato.

L'occasione di approfondimento istruttorio è stata proficua per una conoscenza più ampia e dettagliata da parte del Mef della situazione relativa alla gestione finanziaria del Fondo in termini di importi complessivamente finanziati, di ammontare delle garanzie prestate e degli accantonamenti effettuati. Questi ultimi, come già ricordato, non trovano rappresentazione fra le poste contabili della gestione separata, e, come precisato dalla stessa amministrazione, costituiscono una risorsa certa per fronteggiare il rischio nella sua intera durata, oltre che uno strumento di responsabilizzazione sia dell'Amministratore che del Gestore.

#### 4. I prodotti realizzati

A fronte delle 121.580 istanze pervenute nel periodo considerato e cioè dall'avvio del Fondo al 31 dicembre 2018 (per gli aggiornamenti al 2019 vedi *supra* par. 3.1), ben 105.646 risultano essere quelle istruite positivamente e di queste ultime 78.741 hanno dato luogo all'erogazione di mutui per un importo complessivo di 8.831,4 milioni di euro, ed uno stock garantito pari a 4.415,7 milioni ed un accantonamento di circa 441,6 milioni di euro (cfr. *supra* Cap. III par. 4).

I grafici e le tabelle riportati di seguito dimostrano in modo assai chiaro quali risultati sono stati conseguiti in termini di distribuzione per fasce di età delle garanzie prima casa.

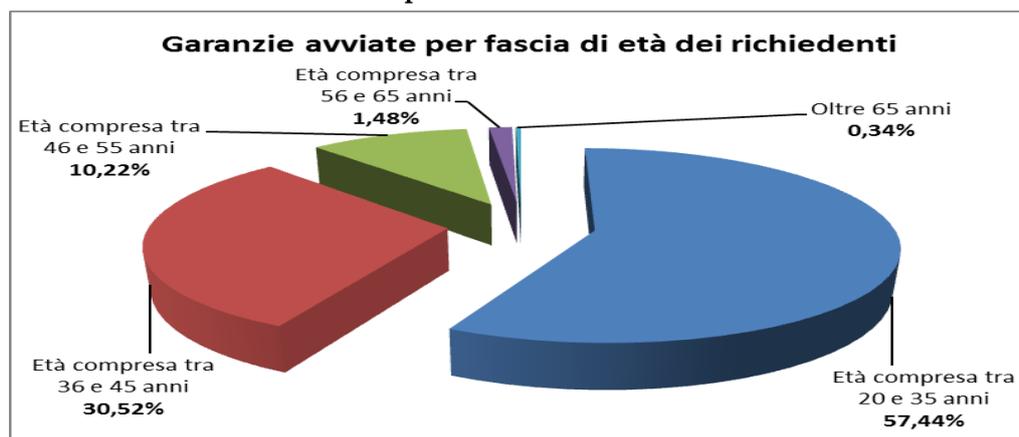
**Tabella n. 18 - Distribuzione dei richiedenti per fasce di età**

Fascia di età dei richiedenti	2015	2016	2017	2018
20-35	58,0%	63,0%	56,0%	57,44%
36-45	30,0%	27,6%	32,0%	30,52%
46-55	9,3%	7,8%	10,0%	10,22%
56-65	1,9%	1,4%	1,8%	1,48%
>66	0,3%	0,2%	0,2%	0,34%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Innanzitutto, deve constatarsi positivamente che l'età dei beneficiari è prevalentemente ricompresa fra i 20 ed i 35 anni (pari al 58% nel 2015, al 63% nel 2016 ed al 57% nel 2018), dato che risponde in pieno al *target* del Fondo diretto ai giovani in cerca di abitazione principale. Una percentuale quasi nulla riguarda i soggetti richiedenti di età superiore ai 65 anni (0,3%) e molto bassa (1,48%) anche quella degli over 55.

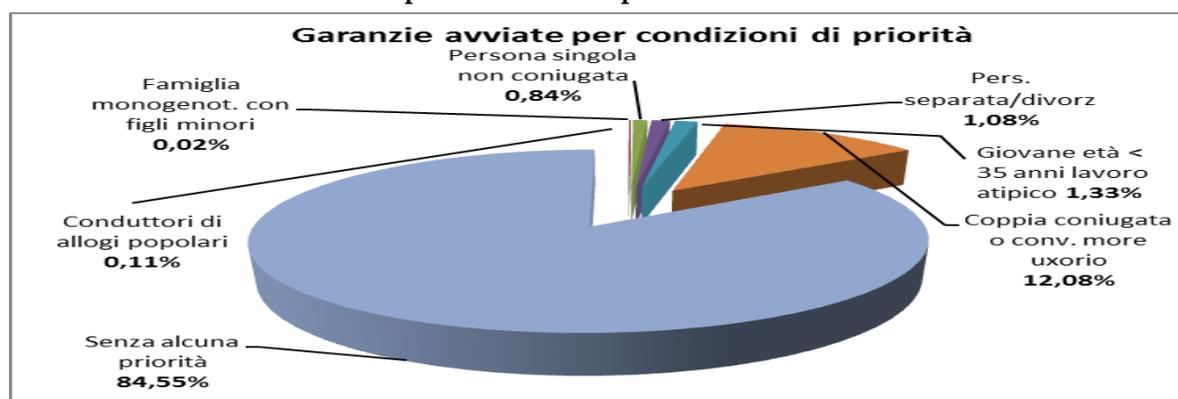
**Grafico n. 17 - Garanzie avviate per fascia di età dei richiedenti**



Fonte: Mef.

Il grafico sottostante evidenzia, tuttavia, che la maggior parte (84,55%) dei giovani richiedenti non risultano titolari di alcuna delle condizioni di priorità per l'accesso al Fondo e che una percentuale piuttosto contenuta (12%) è rappresentata dalle coppie coniugate o conviventi *more uxorio*. Il 97 per cento delle richieste riguarda garanzie per solo acquisto.

**Grafico n. 18 - Garanzie avviate per condizioni di priorità**

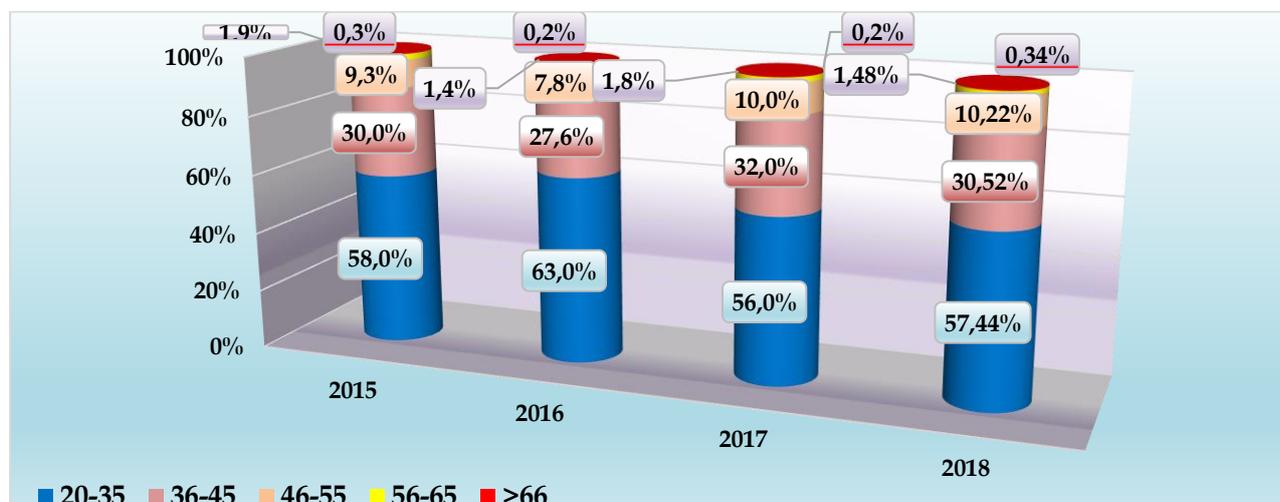


Fonte: Mef.

I dati commentati sono dimostrativi del fatto che le finalità per le quali il Fondo è stato istituito sono state solo parzialmente conseguite se si considera che le categorie di beneficiari, per così dire *privilegiati*, sono state solo marginalmente interessate dall'utilizzo dello strumento

in esame, giacché l'84 per cento delle istanze complessivamente presentate non fa riferimento ad alcuna delle condizioni prioritarie che giustificano la preferenza per i soggetti ricadenti nelle ipotesi disciplinate dalla vigente normativa e consentono l'applicazione di un tasso effettivo globale (Teg) non superiore al tasso effettivo globale medio (Tegm) pubblicato trimestralmente dal Mef. Solo il 12 per cento è rappresentato da coppie coniugate o conviventi *more uxorio* e non viene fatto riferimento al tipo di rapporto lavorativo del quale risulta titolare il soggetto beneficiario.

**Grafico n. 19 - Distribuzione dei richiedenti per fasce di età**



Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

## 5. I costi sostenuti

Come riassunto nella tabella sotto riportata, che riproduce l'allegato al conto economico relativo alle spese della struttura, rendicontate dal Gestore, l'ammontare complessivo degli oneri sostenuti per il personale impiegato nella gestione del Fondo sommati a quelli per l'attività informatica ed alle spese generali risulta incrementato nel periodo considerato del 173,6 per cento, essendo passato, in valore assoluto, da 235.734 euro del 2015 a 645.126 euro del 2018. In particolare, le spese per il personale per l'esercizio 2018 assommano a 544.277 euro<sup>60</sup> e risultano in deciso incremento (+211,86%) rispetto al primo degli esercizi considerati (nel 2015 ammontavano a 174.522 euro, 243.167 euro nel 2016 e 419.976 nel 2017). Tale significativa crescita delle spese di personale ha rappresentato una delle principali tematiche

<sup>60</sup> L'ammontare complessivo dei costi della produzione quale risulta dal rendiconto Consap 2018, pubblicato sul sito della Società, è pari a 25.711.650 euro.

affrontate in contraddittorio con l'Amministrazione, in sede di verifica ispettiva per il riconoscimento delle voci di spesa rendicontate dal Gestore nel consuntivo 2017 e nel preventivo 2018 (v. *supra* medesimo cap. par.1).

**Tabella n. 19 - Spese della struttura, allegato al conto economico**

TIPO DI SPESA	2015	2016	2017	2018
Retribuzioni per il personale impiegato a tempo pieno	0,00	0,00	57.958,76	0,00
Retribuzioni per il personale impiegato a tempo parziale	131.414,77	179.209,05	249.300,49	418.318,53
Oneri contributivi e assicurativi	34.824,56	52.805,30	90.734,58	102.564,40
Quote di accantonamento TFR	8.282,69	11.153,12	21.982,21	23.394,23
<b>Personale</b>	<b>174.522,02</b>	<b>243.167,47</b>	<b>419.976,04</b>	<b>544.277,16</b>
Spese software	25.855,29	34.016,61	31.326,56	32.469,25
Hardware/canone utilizzo sistemi informatici	2.960,23	3.750,00	1.000,00	1.243,39
Collegamento in rete e manutenzione	2.154,97	2.549,03	2.836,50	1.326,16
<b>Attività informatica</b>	<b>30.970,49</b>	<b>40.315,64</b>	<b>35.163,06</b>	<b>35.038,80</b>
Riscaldamento	254,23	331,8	387,10	600,67
Pulizia sede	2.336,00	2.756,25	2.719,49	4.395,51
Consumi d'acqua	110,06	103,26	152,07	250,5
Manutenzione Immobili	1.979,96	939,44	1.012,54	896,24
Archiviazione, movimentazione e consultazione incarti	2.035,47	2.721,59	2.774,85	3.074,31
Spese telefoniche	529,26	487,6	573,51	1.124,18
Spese elettriche	1.177,92	1.262,65	1.271,89	3.255,22
Canoni d'uso	2.250,00	2.700,00	2.700,00	4.263,04
Spese postali	333,71	145,21	235,26	1.484,56
Varie	5.963,87			
Servizio di informazioni telefoniche		5.479,24	59.200,36	20.338,75
Economato		1.933,72	1.811,06	2.864,34
Sicurezza sul lavoro	230,31	388,41	346,42	693,02
Affitto sede	11.661,00	11.700,00	11.700,00	11.700,00
Organi societari	1.379,77	1.280,80	1.668,56	2.614,54
Facchinaggio			1.749,28	2.360,39
Vigilanza			4.143,21	5.894,36
<b>Utilizzazione locali, spese generali e altre spese</b>	<b>30.241,56</b>	<b>32.229,97</b>	<b>92.445,60</b>	<b>65.809,63</b>
<b>Oneri e spese determinati in via forfettaria (art. 7 comma 3 del Disciplinare)</b>	<b>47.146,81</b>	<b>63.142,62</b>	<b>109.516,94</b>	<b>129.025,11</b>
Risultanze ispezione chiusa il 9/4/2018			-157.101,64	
<b>Erogate dal Fondo: Spese di revisione contabile</b>	<b>11.590,00</b>	<b>6.710,00</b>	<b>6.100,00</b>	<b>3.660,00</b>
<b>Anticipate dalla Consap</b>	<b>282.880,88</b>	<b>378.855,70</b>		<b>774.150,70</b>
<b>Riconosciute a Consap con nota MEF del 3/05/18</b>			<b>500.000,00</b>	
<b>Riconosciute a Consap con nota MEF del 29/5/2019</b>				<b>500.000,00</b>

Fonte: dati forniti dal Mef.

Dalla disarticolazione della voce di costo "personale" nelle sue componenti emerge chiaramente che non è stato applicato personale a tempo pieno per le attività di gestione del

Fondo, eccezion fatta per l'anno 2017, allorquando la relativa spesa, rilevabile dalle *time sheets*, assomma a circa 58 mila euro, giacché il Fondo in esame risulta essere uno dei tanti fondi la cui gestione è stata affidata in via convenzionale alla Consap, il cui personale segue contemporaneamente i diversi fondi costituenti oggetto delle cd. gestioni separate.

Parimenti in crescita appaiono tanto le spese per attività informatica, pari a 30.970 euro nel 2015 ed incrementate, in valore assoluto, fino a 35.038 euro nel 2018, facendo registrare il picco più elevato nel 2016 con 40.315 euro, quanto agli oneri di funzionamento connessi all'utilizzazione dei locali ed alle spese generali, che nel 2017 assommavano a 92.445 euro, si osserva che nel 2018 si sono ridotte a 65.809 euro, più che raddoppiate rispetto a quelle del 2015 (30.241 euro).

Per quanto riguarda le spese non facilmente imputabili (calcolate in via forfettaria) di cui all'art. 7 c. 3, del disciplinare, anch'esse risultano in crescita; sono, infatti, quasi triplicate (nel 2018 sono state pari a 129 mila euro) rispetto al 2015 (allorquando assommavano a 47 mila euro). La specifica voce di spesa, secondo quanto riportato nelle direttive pluriennali impartite dall'Amministrazione alla fine dell'anno 2018, doveva in prospettiva essere ridotta fino ad essere annullata, come pure i canoni forfettari, quali quello per l'affitto figurativo della sede (di proprietà di Consap), nonché per l'utilizzo delle infrastrutture hardware (di proprietà del Fondo).

Conclusivamente, sul punto si rileva che, a fronte di circa due milioni di euro di spese rendicontate, solo 1 milione sarebbe stato riconosciuto complessivamente dal Ministero, con note rispettivamente del 3 maggio 2018 e del 29 maggio 2019.

Inoltre, ponendo i dati riguardanti i costi delle attività rendicontate da Consap nelle annualità considerate a confronto con il numero delle richieste di ammissione alla garanzia presentate e delle garanzie perfezionate, emerge che il costo della struttura informatica per ogni richiesta pervenuta era pari a 6,8 euro nel 2015 poi passati a 2,72 euro nel 2016 e risulta abbattuto a 0,94 euro nel 2017 e 0,53 euro nel 2018, dimostrando la rilevanza della componente costi fissi, che si conferma tale anche se si ha riguardo alle garanzie perfezionate, il cui costo informatico è stato pari a 15,4 euro nel 2014, ridotti a 3,93 euro nel 2016 e ulteriormente a 0,86 euro nel 2018, allorquando le garanzie perfezionate risultano essere più che quintuplicate rispetto al 2016.

Ove il costo delle garanzie perfezionate venga calcolato rispetto agli oneri di personale sostenuti per la struttura da Consap, emerge che nel 2018 per ogni garanzia si registravano 13,43 euro di spese di personale, in crescita a seguito dell'intervenuto aumento del plafond assentito con atto integrativo del 2019. Il costo medio per spese di personale di ogni garanzia

accolta ammontava a 22,34 euro nel 2017 e ad euro 86,82 nel 2015, dimostrando, ancora una volta, il peso predominante di tale voce di spesa, nonostante il carattere eminentemente informatizzato della procedura di lavorazione delle suddette pratiche, nella quale le prime fasi sono oggetto di automatismi del sistema.

Risultano pari a ben 3,18 euro gli oneri forfettari gravanti su ciascuna garanzia perfezionata nel 2018 per un totale di 17,47 euro di oneri rendicontati, esclusi quelli generali e per l'utilizzazione dei locali.

## 6. La rendicontazione della gestione separata del Fondo

Nell'ambito del bilancio d'esercizio Consap quella del Fondo costituisce la rendicontazione di una delle *gestioni separate* che caratterizzano l'attività della Società ed i cui esiti non influiscono sul risultato finale. Le anzidette gestioni presentano profili problematici, come sottolineato dalla competente Sezione Enti nella relazione approvata con deliberazione del 9 maggio 2019, n. 48, che riguardano tanto la natura di gestioni di sola cassa, basate su risorse trasferite dai competenti Ministeri, quanto i costi dei servizi e del personale, non ben quantificabili. Le risultanze sono evidenziate nel conto economico e nello stato patrimoniale<sup>61</sup>, ricostruiti per le annualità considerate (per quanto riguarda i dati dell'esercizio 2018 questi sono stati tratti dal preconsuntivo approvato solo in data settembre 2019) nelle tabelle di seguito riportate.

**Tabella n. 20 - Conto economico Fondo di garanzia prima casa esercizi 2015 - 2018**

ENTRATE				
	15/10/2014 - 31/12/2015	2016	2017	2018*
- Dotazione iniziale	382.602.766	117.766.455	0	
<b>DOTAZIONE INIZIALE</b>	<b>382.602.766</b>	<b>117.766.455</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONTRIBUTI ENTI ED ORGANISMI PUBBLICI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>RECUPERI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>504.115</b>
- interessi attivi su depositi bancari	0	3	4	
<b>INTERESSI ATTIVI E ALTRI PROVENTI FINANZIARI</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
- Rideterminazione spese di gestione	0	0	169.008	
- Utilizzo fondo rischi per garanzie rilasciate	0	77.124	262.197	130.925
<b>ALTRE ENTRATE</b>	<b>0</b>	<b>77.124</b>	<b>431.205</b>	<b>130.925</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>382.602.766</b>	<b>117.843.582</b>	<b>431.209</b>	<b>635.040</b>
<b>DISAVANZO D'ESERCIZIO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>117.206.725</b>	<b>256.323.848</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>382.602.766</b>	<b>117.843.582</b>	<b>117.637.934</b>	<b>256.958.888</b>

<sup>61</sup> I criteri di valutazione che, ai sensi dell'art. 2423-bis, comma 1, numero 6, c.c., devono rimanere invariati nel corso degli esercizi e le cui eventuali variazioni, sono possibili solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati nella nota integrativa, tengono conto di tutte le voci che possono avere rilevanza in ragione di possibili accadimenti significativi dal punto di vista contabile, ma gli schemi rappresentano solo quelle che necessitano di evidenziazione in ragione delle movimentazioni intervenute in corso d'esercizio.

<b>USCITE</b>				
	<b>15/10/2014 - 31/12/2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>
<b>LIQUIDAZIONI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>504.115</b>
- acc.to fondo rischi per garanzie rilasciate (fondo di cui all'art. 13, 3bis d.l. 112/2008)	468.211	0	0	
- acc.to fondo rischi per garanzie rilasciate (fondo di cui all'art. 1, 48c. l. 147/2013)	11.224.294	49.387.169	117.023.303	255.550.679
<b>ACCANTONAMENTO A FONDI RISCHI E ONERI</b>	<b>11.692.505</b>	<b>49.387.169</b>	<b>117.023.303</b>	<b>255.550.679</b>
<b>ACC.TO FONDO SVALUTAZIONE CREDITI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>126.028</b>
- anticipate da Consap	282.881	378.856	500.000	774.151
- erogate dal fondo	11.590	6.710	6.100	3.660
<b>SPESE DI GESTIONE</b>	<b>294.471</b>	<b>385.566</b>	<b>506.100</b>	<b>777.811</b>
- oneri e commissioni bancarie	235	188	297	
<b>INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI</b>	<b>235</b>	<b>188</b>	<b>297</b>	<b>252</b>
- sul valore aggiunto per spese di gestione	62.304	82.585	108.230	
-su interessi dei depositi bancari	0	1	1	
<b>IMPOSTE</b>	<b>62.304</b>	<b>82.586</b>	<b>108.231</b>	<b>0</b>
<b>ALTRE USCITE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>12.049.515</b>	<b>49.855.509</b>	<b>117.637.934</b>	<b>256.958.888</b>
<b>AVANZO D'ESERCIZIO</b>	<b>370.553.251</b>	<b>67.988.073</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>382.602.766</b>	<b>117.843.582</b>	<b>117.637.934</b>	<b>256.958.888</b>

n.b.: I dati relativi al 2018 sono desunti dal preconsuntivo economico e patrimoniale inviati al MEF da Consap con nota n. 93012/19 del 30 aprile 2019 Fonte: dati del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Il totale delle entrate si mostra in lieve incremento nel confronto fra il 2018 (635.040 euro) ed il precedente esercizio (431.209 euro), sebbene in decisa contrazione rispetto al valore registrato nei due esercizi precedenti (rispettivamente 382,6 mln nel 2015 e 117,8 mln nel 2016). Quanto evidenziato a riprova del fatto che per il 2017 ed il 2018 non risulta valorizzata la voce del conto relativa alla dotazione iniziale, presente, invece, negli esercizi 2015 e 2016, in ragione del mancato finanziamento del Fondo.

A fronte delle descritte entrate, il conto economico evidenzia uscite per complessivi euro 12.049.515 nel 2015 e 49.855.509 euro nel 2016, in incremento negli esercizi successivi (117.637.934 euro nel 2017 e 256.958.888 euro nel 2018). Tale incremento, a fronte della decisa contrazione delle entrate, ha comportato la formazione di un disavanzo per il 2017 pari a 117.206.725 euro e per il 2018 pari a 256.323.848, complessivamente inferiore all'avanzo determinatosi nei due precedenti esercizi (370,55 mln nel 2015 e 67,98 mln di euro nel 2016).

L'incremento delle uscite appare legato, in particolare, all'aumento delle spese di gestione, passate dai 294.471 euro del 2015 ai 777.811 euro del 2018. In crescita risulta essere anche la voce relativa all'accantonamento al fondo rischi ed oneri (passata dagli 11,69 mln di euro del 2015 ai 255,55 mln di euro del 2018), circostanza quest'ultima del tutto consequenziale e fisiologica all'incrementata funzionalità del Fondo in esame ed all'accresciuto volume delle garanzie perfezionate.

Al riguardo, deve precisarsi, altresì, che la somma appostata nell'esercizio 2015 alla voce

fondo rischi ed oneri è riferita alla gestione stralcio del Fondo garanzia giovani coppie, che non ha valorizzato alcun importo per gli esercizi successivi, allorquando l'attività di gestione ha riguardato solo le pratiche accese fino al settembre 2014.

**Tabella n. 21- Stato patrimoniale del Fondo di garanzia prima casa esercizi 2015 - 2018 - Attivo-**

ATTIVO	15/10/2014	2015	2016	2017	2018*
- Conto corrente infruttifero presso Tesoreria dello Stato	49.216.842	431.495.576	548.826.630	548.254.138	547.593.664
- Conto corrente bancario	106	72	184	86	463
<b>DEPOSITI PRESSO BANCHE</b>	<b>49.216.948</b>	<b>431.495.648</b>	<b>548.826.814</b>	<b>548.254.224</b>	<b>547.594.127</b>
<b>CREDITI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
- Crediti verso Consap	3.897	3.813	44	169.008	169.857
- Crediti verso banche	0	0	0	4	
- Crediti verso beneficiari per garanzie attivate					504.115
<b>ALTRI CREDITI</b>	<b>3.897</b>	<b>3.813</b>	<b>44</b>	<b>169.012</b>	<b>673.972</b>
- Software		96.495	126.733	125.306	93.980
<b>ALTRE ATTIVITA'</b>		<b>96.495</b>	<b>126.733</b>	<b>125.306</b>	<b>93.980</b>
<b>TOTALE DELL'ATTIVO</b>		<b>431.595.956</b>	<b>548.953.591</b>	<b>548.548.542</b>	<b>548.362.079</b>
- garanzie ammesse	4.013.437	0	0	0	
- garanzie concesse	11.400.688	13.854.860	13.448.918	11.914.682	11.240.261
garanzie da attivare (vedi nota 1)	0	0	0	0	0
<b>CONTI D'ORDINE (f.do di cui all'art. 13, 3bis d.l. 112/2008)</b>	<b>15.414.125</b>	<b>13.854.860</b>	<b>13.448.918</b>	<b>11.914.682</b>	<b>11.240.261</b>
- garanzie richieste		9.750.537	42.234.472	95.735.007	144.528.204
- garanzie ammesse		68.057.352	193.765.571	473.454.750	534.575.136
- garanzie concesse		112.242.937	606.114.629	1.776.343.641	4.322.994.768
garanzie da attivare (vedi nota 2)		0	0	0	716.681
<b>CONTI D'ORDINE (f.do di cui all'art. 1, 48 c. l. 147/2013)</b>		<b>190.050.826</b>	<b>842.114.672</b>	<b>2.345.533.398</b>	<b>5.002.814.789</b>

(nota 1) - di questa categoria, non presente nelle tabelle dei rendiconti, vengono riportati esclusivamente i dati relativi alle garanzie effettivamente attivate dalle banche nel corso dell'esercizio. Non ci sono state attivazioni nel 2018 per il cd. Fondo Giovani Coppie.

(nota 2) - di questa categoria, non presente nelle tabelle dei rendiconti, vengono riportati esclusivamente i dati relativi alle garanzie effettivamente attivate dalle banche nel corso dell'esercizio. Per il cd. Fondo Garanzia Prima Casa, sono presenti nel 2018 n. 13 attivazioni delle garanzie cui n. 8, per Euro 504.115, escusse nel corso dell'esercizio, n. 3, per Euro 114.072, saranno poi pagate nell'esercizio 2019 e n. 2, per Euro 98.494, poi dichiarate inefficaci, non hanno dato luogo ad alcuna escussione.

\* N.B.: I dati relativi all'attivo per il 2018 sono desunti dal Preconsuntivo Economico e Patrimoniale, inviato al MEF con nota n. 93012/19 del 30 aprile 2019, ad eccezione dei dati relativi ai Conti d'Ordine acquisiti dal Rendiconto in corso di redazione ed approvazione da parte del CDA di Consap.

Fonte: dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle finanze

I crediti, secondo quanto precisato nella nota esplicativa, dovrebbero essere contabilizzati al loro valore di realizzo, rettificato rispetto al fondo svalutazione crediti, ed hanno evidenziato per il solo esercizio 2018 un importo di 126.029 euro, che non sembra essere commisurato esattamente al valore prescritto del 25 per cento del totale dei crediti dell'esercizio.

Fra i crediti riportati nell'attivo quelli verso Consap costituiscono la voce che raccoglie quanto ancora dovuto al Gestore a titolo di conguaglio fra spese effettive sostenute e quelle anticipate. Tali crediti ammontano a 3.813 euro nel 2015, in crescita negli esercizi successivi fino all'importo di euro 169.587 registrato nel 2018. Posta quest'ultima che, a giudicare dall'impossibilità dell'intervento di una successiva integrazione da parte del Mef, avrebbe

bisogno di una verifica analogamente a quanto non riconosciuto per l'annualità 2019.

Anche la voce software, al netto degli ammortamenti effettuati, risulta ricompresa nell'attivo della gestione ed il costo complessivamente sostenuto è stato rimborsato nel corso di cinque anni (l'importo risulta valorizzato nel passivo fra i debiti verso Consap ex art. 7 lett. b) del vigente disciplinare rispettivamente per euro 96.945 nel 2015, 126.733 nel 2016, 125.306 nel 2017 e 93.980 euro nel 2018).

Dalla lettura dei dati di rendicontazione riguardanti il quinquennio osservato, l'attivo dello stato patrimoniale mostra nella voce *conto corrente infruttifero acceso presso la Tesoreria centrale*, nella quale affluiscono le risorse del Fondo accreditate dal Dipartimento prelevate per far fronte alle esigenze di gestione del Fondo, l'ammontare di 49.216.842 nel 2014 (riportati dalla gestione stralcio del precedente Fondo giovani coppie), incrementati a 431.495.576 euro nel 2015 fino a 547.593.664 euro nel 2018 (dati da preconsuntivo).

<b>Tabella n. 21bis - Stato patrimoniale del Fondo di garanzia prima casa esercizi 2015 - 2018- Passivo-</b>					
<b>PASSIVO</b>	<b>15/10/2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>
<b>DEBITI</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Debiti verso Consap per spese di gestione	54.737	86.376	115.656	131.000	783.000
- Debiti verso fornitori	5.490	6.710	6.710	5.330	3.660
- Debiti verso Erario per Iva Split	0	0	0	27.830	330
- Debiti diversi	0	0	0	203	300
<b>ALTRI DEBITI</b>	<b>60.227</b>	<b>93.086</b>	<b>122.366</b>	<b>164.363</b>	<b>787.290</b>
- debito verso Consap per software	0	96.495	126.733	125.306	93.980
<b>ALTRE PASSIVITA'</b>	<b>0</b>	<b>96.495</b>	<b>126.733</b>	<b>125.306</b>	<b>93.980</b>
- fondo rischi per garanzie rilasciate (f.do di cui all'art. 13, 3bis d.l. 112/2008)	2.269.469	2.737.679	2.660.555	2.398.358	2.267.433
- fondo rischi per garanzie rilasciate (f.do di cui all'art. 1, 48 c. l. 147/2013)	0	11.224.294	60.611.463	177.634.766	433.185.446
<b>FONDO RISCHI E ONERI</b>	<b>2.269.469</b>	<b>13.961.973</b>	<b>63.272.018</b>	<b>180.033.124</b>	<b>435.452.879</b>
<b>FONDO SVALUTAZIONE CREDITI</b>					<b>126.029</b>
- Avanzi esercizi precedenti	0	0	417.444.402	485.432.474	368.225.749
- Patrimonio netto (f.do di cui all'art. 13, 3bis d.l. 112/2008)	46.891.149	46.891.149	0	0	
- Avanzo/disavanzo di esercizio	0	370.553.252	67.988.073	-117.206.725	-256.323.848
<b>PATRIMONIO NETTO</b>	<b>46.891.149</b>	<b>417.444.401</b>	<b>485.432.475</b>	<b>368.225.749</b>	<b>111.901.901</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>		<b>431.595.955</b>	<b>548.953.592</b>	<b>548.548.542</b>	<b>548.362.079</b>

Fonte: dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle finanze

I debiti verso Consap (si rammenta che trattasi di una gestione separata) per spese di gestione sono passati da 86.376 euro del 2015 a 787.290 euro nel 2018 (dati da preconsuntivo), in considerazione delle anticipazioni da parte della società nei confronti del Fondo, poi superate dall'avvenuto riconoscimento delle spese appostate nel preconsuntivo. Anche su questo aspetto necessitano le verifiche derivanti dalle ultime novità della rendicontazione Consap.

Il fondo rischi e oneri mostra un andamento complessivo decisamente in crescita e risulta composto da due sotto-voci rappresentate dal fondo rischi per garanzie rilasciate ai sensi della disciplina in materia di Fondo giovani coppie (pari a complessivi 12,3 mln di euro) e dal fondo

rischi per garanzie rilasciate ai sensi dell'art.1, c. 48, l. n. 147/2013.

La voce conti d'ordine raccoglie le poste che, pur non rientrando né nell'attivo né nel passivo dello stato patrimoniale, è opportuno conservino evidenza contabile al loro valore nominale. Il conto distingue fra i conti d'ordine accesi per il Fondo giovani coppie e quelli relativi al Fondo garanzia prima casa. Questi ultimi risultano articolati in quattro voci, la prima delle quali relativa alle *garanzie richieste*, raccoglie l'ammontare delle richieste di ammissione al beneficio ricevute telematicamente direttamente dai finanziatori, la cui istruttoria risulta essere non ancora conclusa, pur essendo intervenuta l'accettazione dell'agevolazione sulla base dei presupposti previsti dalla legge.

L'importo di tale voce è pari al 50 per cento della quota capitale in essere di tempo in tempo e risultano evidenziati nello stato patrimoniale 95.735.007 euro per il 2017, decisamente in incremento rispetto al valore registrato nel 2015 (9.750.537 euro). Per le *garanzie ammesse*, che abbiano visto conclusa positivamente l'istruttoria Consap, ma che non abbiano ancora ricevuto la comunicazione di avvenuta erogazione del mutuo, i valori registrati nel passivo dello stato patrimoniale sono decisamente più elevati e si passa dai 68 mln del 2015 ai 473,4 mln del 2017. Infine, a fronte delle *garanzie concesse*, lì dove è intervenuta anche la comunicazione di avvenuta erogazione da parte del soggetto finanziatore, i valori risultano pari a 112.242.937 euro nel 2015 e decisamente incrementati nel 2018, allorquando assommano a 1.776.343.641 euro. Non sono appostate somme per i conti d'ordine relativi alle *garanzie da attivare* riguardanti le pratiche la cui istruttoria non risulti ancora conclusa, ma in pendenza del termine di legge.

Fra le voci presenti nello stato patrimoniale devono rammentarsi gli accantonamenti per il fondo rischi ed oneri per garanzie rilasciate, sia con riferimento a quelle del Fondo giovani coppie che con riferimento a quelle del Fondo di garanzia. In particolare, per quest'ultima tipologia risultano appostate somme pari a 433.185.446 euro per il 2018 a fronte degli 11.224.294 euro del 2015, che rappresentano, come si rammenta, il 10 per cento (ora 8 per cento ai sensi dell'art. 19, d.l. n. 34/2019 e nel d.d.l. di bilancio 2020 la copertura dovrebbe essere ulteriormente ridotta al 6,5 per cento) dell'importo del finanziamento garantito, ai sensi dell'art. 5, c. 3, d.l. 31 luglio 2014.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Come rammentato dall'amministrazione, poiché gli accantonamenti nel conto di tesoreria non comportano movimentazioni di cassa in uscita, non trovano ivi rappresentazione, ma sono riportati nelle scritture contabili e rappresentano una percentuale di risorse (prima il 10 ed ora l'8 per cento) che vengono accantonate (rese indisponibili) al fine di assicurare la copertura delle garanzie concesse. Ai sensi dell'art. 27 del d.d.l. di bilancio 2020 la copertura dovrebbe essere ulteriormente ridotta al 6,5 per cento.

## 7. Le attività di controllo e verifica da parte del Mef

L'attività di controllo condotta dal Mef nel corso del periodo considerato ha riguardato lo svolgimento di ispezioni disposto dalla Direzione VI, con richiesta del 13 febbraio 2018, rivolta all'Ufficio Ispettivo Centrale del Dipartimento. L'ispezione è stata disposta in seguito al significativo aumento delle spese motivate da Consap alla luce dell'incremento delle istanze pervenute nel corso del 2018, contabilizzato nel preconsuntivo 2017 (658.000,00 euro) e nel preventivo 2018 (759.600,00 euro) per importi decisamente superiori a quanto preventivato per le singole annualità oltre che al limite indicato dall'art. 7 del disciplinare del 2014 (rivalutazione annua sulla base del tasso di inflazione Istat).

L'ispezione è consistita nella richiesta rivolta a Consap di produrre alcuni documenti riguardanti principalmente le spese di personale e quelle per l'acquisto di beni e servizi che hanno consentito all'amministrazione un approfondimento della gestione con particolare riferimento alle prefate spese, che sono state valutate, per quanto riguarda le prime sulla base del presupposto che potessero essere conteggiate solo quelle riguardanti il personale impiegato in attività direttamente legate alla gestione del Fondo sia a tempo pieno che a tempo parziale e per quanto riguarda le seconde sulla base di un parametro ricavato dal numero di unità di personale applicate (il predetto parametro è pari a 1,91 per cento e comporta che l'impiego delle 11 unità di personale applicate ad attività direttamente rientranti nella gestione del Fondo equivalga all'utilizzo di quattro unità a tempo pieno). Pertanto, all'esito della verifica l'amministrazione ha provveduto all'espunzione delle voci di costo relative al personale non direttamente applicato alla gestione del Fondo che erano state inserite nei costi generali. Ciò sulla base della motivazione dalla stessa addotta circa l'impossibilità che tali costi ricomprendano le spese di personale; le quali ultime devono essere inserite opportunamente nella prevista voce del conto ed eventualmente, ove strettamente necessario, inserite nell'ambito di quelle computabili in via forfettaria, fino al tetto di maggiorazione del 20 per cento. Ulteriori voci di spesa cassate a seguito della verifica sono state quelle riguardanti il servizio Contact center e le polizze assicurative. Per quanto riguarda il servizio di assistenza telefonica questo non era stato inserito nel preventivo 2017 e quindi non è stato riconosciuto fra le spese rendicontabili, mentre con riferimento alle polizze assicurative il Mef si è appellato alla consolidata giurisprudenza in materia di rimborso delle spese assicurative sostenute dal personale delle pubbliche amministrazioni. L'espunzione delle anzidette voci dall'ambito delle spese rendicontate è intervenuta nonostante le controdeduzioni prodotte da Consap e vertenti principalmente sulla necessità di rimborso di tutte le spese rendicontate, per assicurare la conservazione dell'equilibrio della gestione caratteristica della società, oltre che

per consentire un adeguato svolgimento delle attività affidate al Gestore con il personale a disposizione, che risulta applicato contemporaneamente a più fondi.

Attività ispettive sono state disposte anche con riferimento al Fondo di solidarietà, con nota del 4 marzo 2019, al fine di migliorare la rendicontazione della gestione e dei costi ribaltati sulla specifica voce di spesa, dei cui esiti non si ha notizia se non che dovrebbero comportare, in analogia con quanto accaduto per il Fondo, un intervento integrativo della regolamentazione attraverso la sottoscrizione di un atto aggiuntivo.



## CAPITOLO V

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'ISTRUTTORIA, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI

#### 1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria

Gli esiti dell'indagine, che ha avuto ad oggetto la gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa, istituito ai sensi dell'art. 1, c. 48, lett. c), della legge n. 147/2013, come prosecuzione del precedente Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie, previsto dall'art. 13 c. 3 *-bis* del d. l. n. 112/2008, hanno portato in emersione aspetti gestionali suscettibili di miglioramento, oltre che profili organizzativi e regolamentari per i quali appare opportuna una riflessione e che si riassumono brevemente qui di seguito.

Il Fondo, come ampiamente argomentato nella presente trattazione, è finalizzato, per espressa previsione normativa, alla concessione di garanzie, a prima istanza, su mutui ipotecari connessi all'acquisto e ad interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica delle unità immobiliari site sul territorio nazionale da adibire ad abitazione principale del mutuatario.

La garanzia, nei limiti previsti, è concessa a tutti, ma prioritariamente è rivolta all'accesso al credito da parte di giovani coppie o di nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori, oltre che da parte di conduttori di alloggi di proprietà di istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, nonché da parte dei giovani di età inferiore ai trentacinque anni, titolari di un rapporto di lavoro atipico. Queste ultime categorie, infatti, sono prioritariamente ammesse ai benefici del Fondo e destinatarie di interessi calmierati rispetto a quelli correnti sul mercato immobiliare. Gli interventi del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato di ultima istanza.

I punti di continuità con il precedente Fondo per le giovani coppie, sono individuabili, innanzitutto, nella provvista delle risorse, rimasta inalterata, per espressa previsione di legge. Risulta, infatti, immutato il conto corrente di tesoreria (25044), che ha solo cambiato denominazione e nel quale sono transitate le attività e le passività del precedente Fondo ex art. 13, c. 3 *-bis*, d.l. n. 112/2008. Quanto al relativo capitolo di bilancio (7077) dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), sullo stesso sono state stanziare le risorse necessarie all'operatività del Fondo.

Tuttavia, risulta essere mutata la titolarità delle anzidette risorse e la competenza istituzionale per l'attuazione del Fondo, passata dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della gioventù - al predetto Ministero.

Inoltre, ed è questo un aspetto molto importante, è rimasto invariato il soggetto Gestore (Consap), sul quale il Mef esercita un controllo analogo, in quanto società *in house*.

Possono cogliersi ulteriori aspetti di discontinuità fra i due fondi, oltre a quello sopra evidenziato della titolarità delle competenze istituzionali, consistenti, innanzitutto, nel mutamento delle finalità perseguite, come espressamente individuate dal legislatore.

Infatti, il precedente Fondo per le giovani coppie era inserito nell'ambito della razionalizzazione della gestione del patrimonio residenziale pubblico, collocandosi fra gli interventi volti nel quadro di un coordinamento della finanza pubblica, ad assicurare livelli essenziali delle prestazioni, nonché a favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, mentre l'attuale Fondo è finalizzato al riordino del sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, nonché al più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ambito del sistema nazionale di garanzia.

Infine, il precedente Fondo, risultava circoscritto ad alcune specifiche categorie di mutuatari, individuati anche sulla base dell'Isee ed era limitato non solo in termini di accatastamento ma anche di metratura dell'immobile, oggetto di solo acquisto e non anche di ristrutturazione, mentre quello attuale, come accennato sopra, è aperto a tutti, con preferenza per alcune categorie di mutuatari.

Come ampiamente ricostruito nella relazione, deve evidenziarsi che il legislatore, ancor prima dell'istituzione del Fondo per le giovani coppie, è intervenuto nel settore del sostegno al credito per l'accesso all'acquisto della prima casa in più di un'occasione, attraverso l'introduzione con legge finanziaria di fondi vincolati, gestiti a livello centrale, aventi lo scopo di agevolare l'accesso alla prima casa da parte delle fasce sociali cosiddette deboli, rappresentate dalle giovani coppie a basso reddito e dai giovani al di sotto dei trentacinque anni, titolari di contratti di lavoro a tempo determinato o atipico.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 118 del 2006 e n. 137 del 2007 e da ultimo n. 121/2010 proprio in materia di Fondo ex art. 13, c. 3 *bis* d.l. n. 112/2008) ha potuto delineare, in modo chiaro, i contorni della legittimità dell'intervento statale a sostegno dell'accesso al credito delle famiglie per l'acquisto della prima casa e, con specifico riferimento al precedente Fondo per le giovani coppie, ha individuato nel *regionalismo partecipativo*, estrinsecantesi nell'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata, l'ambito nel quale confinare la cedevolezza *alle imperiose istanze di tutela* (in chiave perequativa) *della condizione*

*delle giovani coppie che non riescano ad accedere al mercato immobiliare per l'acquisto dell'abitazione principale* dell'autonomia regionale in materia di politiche abitative.

Sotto tale angolazione, si osserva che la regolamentazione del precedente Fondo - che le disposizioni in materia di sostegno all'accesso all'abitazione ed al settore immobiliare, recate tanto dal d.l. 31 agosto 2013, n. 102 quanto dal successivo d.l. 28 marzo 2014, n. 47, attraevano nel perimetro delle politiche abitative - risultava basata su un decreto adottato con il concerto dei Ministeri del lavoro e delle infrastrutture, in presenza della preventiva Intesa in sede di Conferenza Unificata. Intesa che ha, peraltro, caratterizzato la regolamentazione del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, ex art. 2, c. 475, l. 24 dicembre 2007, n. 244, del quale pure si da conto, sebbene a margine della presente trattazione per i punti di contatto con la disciplina del Fondo di garanzia prima casa. In ordine al Fondo di solidarietà, per inciso, si ritiene di voler sottolineare all'attenzione dell'Amministrazione la necessità di una riflessione in ordine all'opportunità di conservazione dell'attuale modalità di gestione fuori bilancio, considerato il significativo calo di operatività, registrato negli ultimi anni a fronte dell'elevato ammontare di risorse (pari al luglio 2019 a 24,3 mln di euro) presenti sul conto di tesoreria (25040) e considerate le spese della relativa gestione affidata a Consap.

Tornando al Fondo, oggetto della presente analisi, è da considerare che la sua natura risulta caratterizzata da duplice valenza, in quanto, pur attingendo, per determinati profili, all'ambito delle politiche abitative e coinvolgendo le regioni, almeno nel dettato normativo, per quanto riguarda la partecipazione al suo finanziamento (sino ad ora non attivata), tuttavia, si profila in termini del tutto peculiari, che lo accostano alla strumentazione dell'intervento statale con funzione anticiclica e di sostegno alle piccole e medie imprese.

Il Fondo, infatti, prevede la garanzia dello Stato, che è di ultima istanza e consente, come ampiamente illustrato, una *ponderazione zero* ai fini del patrimonio di vigilanza, a fronte di un *Loan to value* (LTV) del 100 per cento (che rappresenta una percentuale di finanziamento del valore totale per l'acquisto dell'immobile garantito superiore al limite di rischio delle analoghe operazioni fissato dalla disciplina bancaria nell'80 per cento).

Alla luce delle risultanze dell'indagine condotta sulla gestione del Fondo, deve osservarsi la scarsa operatività registrata, nonostante la continuità operativa (assicurata dall'invarianza del conto di tesoreria, del relativo capitolo di bilancio e, soprattutto, del soggetto Gestore) con il precedente Fondo per le giovani coppie, nei primi tre anni dalla sua istituzione. Il Fondo è, per così dire, *decollato* solo negli esercizi a partire dal 2017, evitando, in tal modo, che la relativa gestione fuori bilancio potesse essere ricompresa nell'ambito di applicazione delle disposizioni che, a partire proprio dal 2017, hanno previsto l'abolizione di quelle che non

avessero mostrato un significativo livello di movimentazione negli ultimi due anni. L'anzidetta evidenza può essere, in qualche misura, ricollegata alla scarsa conoscenza dello specifico strumento da parte degli stessi soggetti finanziatori, che dovrebbe potersi considerare superata, alla luce del significativo incremento delle istanze per l'accesso alla garanzia, passate dalle 4.505 del 2015 alle 65.244 del 2018, intervenuto a seguito di specifiche campagne di informazione protrattesi per gli anni 2017-2018. Tuttavia, sul punto, come sottolineato anche in sede di contraddittorio finale, deve essere posta un'attenzione particolare da parte dell'amministrazione e del soggetto Gestore, al fine di assicurare il rispetto da parte degli istituti finanziatori delle regole che disciplinano il Fondo.

L'analisi, condotta sulla base delle informazioni fornite dal Dipartimento del Tesoro - Direzione VI, ha evidenziato come la dotazione del Fondo sia passata dai 431,8 mln. di euro del 2015 ai 549,6 mln. del 2016, rimanendo stabile negli esercizi 2017 e 2018, che non sono stati oggetto di rifinanziamento. La provvista è stata assicurata dal cap. 7077 dello stato di previsione della spesa del Mef, che ha fatto registrare un ammontare complessivo di stanziamenti autorizzati nel corso del quinquennio rendicontato pari a 500,37 mln di euro. A questi si devono aggiungere, in considerazione della variazione di bilancio intervenuta da ultimo (4 settembre 2019) sul capitolo, in forza delle modifiche recate dal d.l. n. 34/2019, ulteriori 100 mln che hanno portato lo stanziamento definitivo per il 2019 alla consistenza complessiva di 170 mln di euro. Risorse, tutte quelle rendicontate nel quinquennio osservato, che risultano essere state impegnate e trasferite al conto di tesoreria entro la chiusura dei rispettivi esercizi, con la conseguente mancata formazione di residui e di economie.

In ordine ai risultati conseguiti dalla gestione del Fondo, l'indagine, sulla base delle informazioni fornite da Consap (contenute nelle relazioni sulla gestione annuale), ha evidenziato che le istanze per l'accesso alla garanzia prima casa complessivamente pervenute al sistema, nel corso del periodo considerato (2015-2018), sono ammontate a 121.581 e che 78.741 hanno dato luogo all'erogazione di mutui per un importo complessivo di 8.831,4 mln di euro. Oltre a ciò è emerso che l'età dei beneficiari è stata ricompresa per circa il 60 per cento fra i 20 ed i 35 anni, rispondendo in pieno al *target* del Fondo diretto ai giovani in cerca di abitazione principale. Tuttavia, come asseverato dalle stesse rendicontazioni fornite dal Gestore, la maggior parte dei giovani richiedenti (84,55 per cento) non risultano titolari di alcuna delle condizioni di priorità per l'accesso al Fondo e nel 97 per cento dei casi le istanze presentate sono finalizzate esclusivamente all'acquisto dell'immobile.

Per quanto riguarda i costi della gestione, deve evidenziarsi che gli stessi si mostrano notevolmente incrementati nel corso del periodo considerato dalla presente indagine, essendo

passati (ammontare complessivo delle spese per personale, sommate a quelle per l'informatica e quelle generali) da 235.734 euro del 2015 a 645.126 euro del 2018, con un aumento di ben 173,6 punti percentuali. A tale incremento ha contribuito principalmente la voce delle spese di personale, passate da 174.522 euro del 2015 a 544.277 euro nel 2018, con uno scarto pari a 211 punti percentuali. Proprio in considerazione di tale andamento espansivo sono state disposte nel 2019 dall'amministrazione apposite attività ispettive, al fine di verificare la possibilità di rimborso degli incrementi intervenuti, che ha dovuto, in ogni caso, tenere conto del limite di cui all'art. 7, c. 4 del disciplinare fissato nel tasso di inflazione Istat. Considerato che, solo in data 26 febbraio 2019, è entrato in vigore l'atto aggiuntivo, che ha rivisto in incremento il predetto limite di spesa, portandolo a 750.000 euro, ed ha stabilito nuove regole per la rappresentazione contabile delle voci di spesa, l'amministrazione non ha riconosciuto i valori rendicontati da Consap nelle uscite 2018, ma ha, comunque, approvato con riserva il conto dello stesso esercizio ed ha approvato analogamente con riserva il preventivo 2019, adeguando quest'ultimo al nuovo tetto di spesa.

Per quanto riguarda i costi legati al funzionamento del sistema informativo, essi potrebbero essere utilmente ridotti attraverso la sollecitazione di misure che sensibilizzino gli istituti finanziatori, affinché pongano maggior attenzione nell'inserimento dei dati a sistema, onde evitare l'elevato numero di errori, il cui verificarsi ha comportato un significativo incremento dei costi informatici.

Particolare attenzione deve essere rivolta ai costi sostenuti per i servizi, che devono essere strettamente inerenti alla gestione del Fondo, nonché a quelli per il personale, le cui spese, a far data dal 1° gennaio 2019, devono essere addebitate in base alle ore effettivamente prestate dai dipendenti, direttamente e indirettamente impegnati nella gestione dello stesso Fondo, rilevate e documentate attraverso il sistema di misurazione del tempo/lavorato c.d. *time-sheet*.

Le recenti modifiche regolamentari, introdotte con il citato atto aggiuntivo al disciplinare, hanno, in parte, posto rimedio alle criticità sopra rammentate, prevedendo, a fronte del significativo incremento registrato per le spese di personale negli ultimi due esercizi, l'applicazione di una contabilità analitica, che, attraverso un piano dei conti, articolato in centri di costo, tenga traccia delle singole voci secondo il modello fissato dallo stesso atto. La valutazione in merito all'adeguatezza delle soluzioni adottate dall'amministrazione deve necessariamente essere rinviata alla chiusura dell'esercizio 2019, giacché è il primo sottoposto alla nuova disciplina. Tuttavia, può essere, al momento, espresso un giudizio positivo sulle finalità perseguite dalle novelle regolamentari che hanno meglio precisato le modalità di imputazione dei costi sostenuti, in particolare per il personale e per i servizi, adeguandole alla

vigente disciplina contabile, oltre che indirizzandole alla finalità di assicurare una maggiore trasparenza nella loro rappresentazione, anche in termini di risorse impiegate rispetto alle attività svolte. Non poche perplessità suscita, invece, la percentuale di incremento (50%) delle spese della struttura assentita dall'art. 2 dello stesso atto aggiuntivo, che ne fissa il nuovo limite annuo a 750.000 euro, e che trova nell'intervenuto aumento del numero complessivo delle istanze presentate l'unica motivazione. Ma a ben guardare l'asseverato incremento dell'operatività del Fondo sembrerebbe essere la ragione stessa della sua conservazione come gestione fuori bilancio e del suo conseguente rifinanziamento a termini dell'art. 19 del d.l. n. 34/2019.

In particolare, si ritiene di sottolineare la necessità di una riflessione da parte dell'Amministrazione circa la permanenza delle ragioni che giustificano, in questo caso, il ricorso alla gestione fuori bilancio, anche alla luce delle reiterate osservazioni che, su un piano più generale, la Corte dei conti ha formulato in numerose occasioni in sede di relazione al rendiconto generale dello Stato. Da ultimo, vale la pena rammentare come, nella delibera delle Sezioni Riunite n. 12 del 2019 (sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2018), sia stato ribadito, nella parte di referto specificamente dedicata alle gestioni fuori bilancio ex articoli 23 e 24, l. n. 559/1993, che *"l'analisi dei documenti contabili (relativi alle suddette gestioni) continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità sia riguardo alla tipologia di rendicontazione (da parte dei soggetti gestori) che con riferimento alla quantità e qualità delle informazioni contenute nelle relazioni dagli stessi prodotte..."*.

L'osservata criticità, peraltro, trova riscontro nelle relazioni riferite alla gestione del Fondo, prodotte da Consap ai sensi dell'art. 5, c.1, let. k) del vigente disciplinare, le quali ultime non forniscono elementi di dettaglio sufficienti al fine di consentire, *in primis* da parte della stessa Amministrazione, una verifica approfondita circa l'efficienza, efficacia ed economicità della gestione posta in essere dal soggetto Gestore. Questo aspetto, nello specifico, ha giocato sicuramente un ruolo importante nella mancata attivazione dei necessari meccanismi di verifica ai quali l'amministrazione avrebbe dovuto fare ricorso, sia in termini di controllo analogo che come attività ispettiva specificamente prevista dalle disposizioni convenzionali.

Ulteriore aspetto meritevole di approfondimenti da parte dell'Amministrazione risulta essere quello dell'attuale disciplina in materia di rendicontazione finanziario-contabile.

Sul punto deve osservarsi che, sebbene l'approvazione del rendiconto sia un atto dovuto, come pure il rimborso, nei limiti prescritti, delle spese di gestione sostenute da Consap, l'utilizzo del meccanismo del silenzio assenso, che scatta allo scadere dei trenta giorni dalla comunicazione del preconsuntivo al Mef (adempimento da effettuarsi da parte di Consap

entro il 30 aprile di ogni anno), ovvero a seguito dei chiarimenti forniti in esito alle eventuali richieste formulate nello stesso termine dal Mef, sembra limitare, di fatto, l'esercizio di un controllo puntuale da parte della stessa amministrazione sulla regolarità, in termini finanziario-contabili, della gestione rendicontata, e, soprattutto, circa l'avvenuto rispetto degli obiettivi programmati e delle finalità perseguite dal Fondo.

Analogha considerazione può essere riferita al pagamento trimestrale degli acconti, così come stabilito dalla vigente regolamentazione, che ha visto, a partire dalla richiesta di autorizzazione dell'ultimo trimestre 2017, la sostituzione delle autorizzazioni espresse al prelevamento delle risorse dal conto di tesoreria con un sistema di silenzio assenso. Tale modalità operativa relega, di fatto, la possibilità di verifica delle singole poste di spesa alle attività ispettive, peraltro, disposte dal Ministero in una sola occasione (nel corso del 2019) dall'avvio del Fondo.

Conclusivamente, l'analisi condotta ha portato in emersione profili organizzativi e regolamentari ma anche operativi per i quali ultimi si reputa necessaria un'approfondita riflessione da parte dell'Amministrazione, in qualità di soggetto attuatore, attraverso Consap, del Fondo, in ordine specificatamente all'opportunità di modificare alcuni aspetti della disciplina convenzionale, al fine di assicurare un controllo più efficace sulla spendita delle risorse del Fondo e sul conseguimento degli obiettivi istituzionali dallo stesso perseguiti. Si avverte, nello stesso tempo, la necessità di un'ampia riflessione da parte del legislatore circa la permanenza degli aspetti che hanno, fino ad ora, giustificato la conservazione della misura in esame quale intervento di sostegno al credito per l'accesso alla prima casa attuato con risorse non rientranti nella diretta contabilizzazione del bilancio dello Stato, oltre che in ordine all'opportunità di un più adeguato coordinamento dello stesso Fondo con la pluralità di strumenti e di interventi gestiti dalla stessa amministrazione e da altre amministrazioni centrali dello Stato per agevolare l'accesso all'abitazione da parte delle fasce sociali più deboli.

## **2. Esiti del contraddittorio**

Consap, nella memoria conclusiva inviata in data 26 novembre 2019 (prot. n. 2940), ha fatto presente che la Società è attualmente interessata da una fase di riorganizzazione finalizzata all'efficientamento della struttura, da realizzare attraverso una serie di interventi di razionalizzazione, volti ad accentrare, in strutture di staff, le attività comuni a tutte le gestioni cd. separate, per ottenere economie di scala oltre che in vista della riduzione del personale adibito direttamente alle singole gestioni. Ciò in considerazione del fatto che le unità in organico si sono ridotte da 211 che erano nel 2012 a 208 quali risultavano essere nel 2018,

nonostante l'incremento per una percentuale superiore al 70 per cento del volume complessivo delle attività svolte (20 nel 2012 e 35 nel 2018). Con riferimento specifico alle spese di personale, la Società ha voluto sottolineare come l'art. 7 del Disciplinare, nel testo precedentemente vigente, disponesse il rimborso delle spese di funzionamento e degli oneri di gestione sostenuti da Consap, posti a carico del Fondo stesso ai sensi dell'art. 19, c. 5, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 e precisare come le voci ricomprese nell'elencazione di cui al successivo c. 2 non abbiano carattere esaustivo ma puramente esemplificativo. Al riguardo, ha aggiunto che l'equilibrio economico-finanziario imposto dal vigente Statuto societario può essere conservato solo attraverso un recupero integrale dei costi, diretti o indiretti, sostenuti per lo svolgimento delle attività affidate, giacché non sono previste *fee* (utili) a favore della Società e questa non è in grado, pertanto, di sopportare alcuna perdita.

Nella stessa sede Consap ha sottolineato come a fronte del trend in costante crescita delle istanze di accesso alla garanzia pervenute al sistema, solo a seguito dell'approvazione dell'atto aggiuntivo, in data 26 febbraio 2019, sia stato riconosciuto dal Mef un incremento delle spese rimborsabili per euro 250.000 rispetto al plafond precedentemente fissato in euro 500.000. Successivamente al rifinanziamento del Fondo ad opera del cd. *decreto crescita*, per la somma di 100 mln di euro, la società, nel luglio del corrente anno (2019), ha aggiornato le stime di spesa che già per il preventivo 2019 ammontavano ad euro 970.000 e che hanno raggiunto il valore complessivo di 1 mln e 200 mila euro.

Conclusivamente la società ha inteso rimarcare, tanto nella memoria conclusiva che in sede di adunanza pubblica, le ragioni in virtù delle quali il suddetto incremento dovrebbe essere considerato necessario. Tra queste ha rammentato lo sforzo profuso per la verifica a campione della correttezza e completezza delle dichiarazioni rese nella modulistica di accesso alla garanzia ed, in particolare, per il controllo della condizione legata all'*impossidenza* da parte del mutuatario, sia al momento della formulazione della richiesta (c/o Agenzia delle Entrate), sia in prosieguo di tempo (c/o la Conservatoria dei registri immobiliari). A ciò deve aggiungersi il *trend* in crescita delle domande di escussione della garanzia da parte dei soggetti finanziatori, che ha comportato anch'esso un significativo aggravio dell'attività svolta, già resa impegnativa dall'emersione, in sede di verifica a campione, di errori commessi dalle banche nell'inserimento manuale dei valori relativi alla durata del mutuo ed al suo importo, che hanno reso necessario un lavoro di normalizzazione delle informazioni presenti sulla banca dati.

Le controdeduzioni finali proposte dal Ministero dell'economia e delle finanze con memoria inviata in data 26 novembre 2019 (acquisita al protocollo n. 2943), hanno ripercorso alcune delle osservazioni formulate dalla Sezione nella bozza di referto inviata per il

contraddittorio.

In primo luogo il Mef ha sostenuto, pur rinviando alle valutazioni del competente Dipartimento della Ragioneria Generale, la permanenza delle ragioni che giustificano l'esistenza della gestione fuori bilancio del Fondo. A tal fine, ha evidenziato, da una parte, i profili soggettivi, legati alla titolarità della gestione fuori bilancio intestata originariamente alla Presidenza del Consiglio che è esclusa dall'ambito di applicazione delle disposizioni recate dall'art. 44 *ter*, c. 4, l. n. 196/2009, dall'altra parte gli aspetti oggettivi, consistenti nella ricorrenza di elementi di rotatività, che caratterizzano il funzionamento del Fondo (riversamento delle somme recuperate tramite surroga) e che parimenti lo escluderebbero dall'applicazione delle disposizioni che impongono la riconduzione al bilancio dello Stato.

Sul punto appare interessante evidenziare quanto sottolineato dall'amministrazione in ordine alla peculiarità dei fondi come quello in esame caratterizzati dalla controgaranzia dello Stato, nei quali *la modalità tradizionale per fronteggiare i rischi è quella di provvedere ad accantonamenti proporzionali di risorse certe, su conti dedicati, con i quali poter far fronte tempestivamente alle obbligazioni di garanzia, che dovessero insorgere, monitorando, nel tempo, l'adeguatezza del rapporto tra risorse accantonate e rischio in essere.*

Di qui la precisazione da parte del Mef circa il fatto che l'accantonamento costituisce un indicatore fondamentale della gestione del Fondo, una risorsa certa per fronteggiare il rischio nella sua intera durata e uno strumento di responsabilizzazione sia dell'Amministrazione che del Gestore, *chiamati a ricercare il punto di equilibrio tra la migliore leva in termini di impatto sull'economia e la doverosa prudenza nel fronteggiare i rischi che gravano sul Fondo e sulla sottesa garanzia dello Stato.* Ciò, deve aggiungersi, rileva a maggior ragione ove si tenga presente, come peraltro affermato in sede istruttoria dalla stessa Amministrazione, che i suddetti accantonamenti non trovano rappresentazione nel conto di tesoreria, in quanto non comportano movimentazioni in uscita e che la loro percentuale normativamente determinata si è andata riducendo dal 10 all'8 per cento (e nel testo attuale del d.d.l. bilancio 2020 il c. 233 prevede un'ulteriore contrazione al 6,5%).

Tuttavia, l'Amministrazione nel riconoscere che una gestione fuori bilancio non fornisce le stesse garanzie di trasparenza nè la stessa affidabilità di controllo propria di una gestione ordinaria, ha comunicato di voler concludere nel corso del prossimo anno, in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, le riflessioni sul tema della possibilità di riconduzione di tale gestione all'interno del bilancio dello Stato.

Sul punto l'Amministrazione, ha rimarcato, inoltre, alcuni aspetti riguardanti il passaggio alla contabilità ordinaria che comporterebbe il venir meno dell'anzidetto meccanismo

prudenziale dell'accantonamento, con la conseguenza che dovrebbe essere la stessa legge a quantificare annualmente il tetto massimo ammissibile a garanzia, attualmente determinato sulla base delle risorse libere da destinare ad accantonamento. Inoltre, sarebbe necessario fissare in un apposito capitolo di bilancio le risorse necessarie per escussioni, in uno scenario *stressato*, per sostenere i costi di gestione, le spese legali e di soccombenza ed i costi di recupero.

Una tale soluzione comporterebbe, come precisato dall'amministrazione in occasione dell'adunanza pubblica, la necessità di disporre di adeguate risorse finanziarie da dirottare in tempi rapidi sul capitolo di spesa in caso di aumento delle attivazioni del Fondo, onde evitare l'escussione della garanzia Stato. Lo stesso Ministero ha elencato ulteriori conseguenze della riconduzione a bilancio della gestione del Fondo, consistenti nel venir meno dei profili di rotatività e nella formazione di economie e residui, a fronte della difficoltà di provvedere ai pagamenti nel periodo intercorrente fra il termine per l'emissione dei titoli di spesa e l'operatività del capitolo per il successivo esercizio.

Ulteriore tematica affrontata dal Mef, in sede di controdeduzioni, è stata quella relativa all'attività di controllo esercitata nei confronti della Consap ed alla questione della validità del sistema in essere del "silenzio-assenso" per l'approvazione della rendicontazione della gestione svolta. A tal riguardo, sono state rammentate le verifiche effettuate con riferimento al pre-consuntivo degli esercizi 2017 e 2018 ed il conseguente mancato riconoscimento di alcune voci di spesa sottoposte all'approvazione da parte del Mef.

In ordine a tale ultimo aspetto, inoltre, l'amministrazione ha riferito delle indicazioni impartite nel corso dell'esercizio per ovviare all'attuale mancanza di omogeneità fra le diverse modalità di rappresentazione delle poste contabili nelle cd. gestioni separate, in vista di una maggiore trasparenza e confrontabilità delle stesse. Per quanto riguarda le autorizzazioni ai prelievi trimestrali, ora sostituite da analogo meccanismo di silenzio assenso, l'Amministrazione ha sottolineato che si tratta di quattro fatture l'anno, di importo pari ad  $\frac{1}{4}$  dell'ammontare complessivo assentito in sede di preventivo, che è oggetto di controllo da parte del Mef. I suddetti elementi sarebbero in grado di suffragare, ad avviso dell'amministrazione, una lettura non insufficiente dell'attuale meccanismo del silenzio assenso utilizzato per l'approvazione del preconsuntivo che, da un lato, assicura tempi certi per gli adempimenti da parte di Consap e dall'altro non esime l'amministrazione da un adeguato controllo sugli atti.

Con riferimento ancora ai controlli sulle gestioni separate, è stata rimarcata la ripartizione delle competenze e delle relative responsabilità fra la Direzione VI del Dipartimento del Tesoro, alla quale spetta la verifica dell'andamento dei costi indiretti e di supporto e la loro

coerenza con gli obiettivi e piani della società, e le amministrazioni affidanti, alle quali è riservato il controllo sui costi diretti e l'effettivo servizio reso.

In occasione dell'adunanza pubblica, l'Amministrazione ha fatto presente, inoltre, che, proprio in considerazione della capacità di funzionamento attualmente dimostrata dal Fondo garanzia prima casa, il d.d.l. bilancio 2020 prevede, al c. 91, l'integrazione dell'art. 1, c. 48 della legge n. 147/2013, con l'istituzione, nell'ambito dello stesso Fondo, pur esistendo un Fondo *ad hoc* (per l'efficienza energetica, intestato al Mise), di una sezione speciale per la concessione, a titolo oneroso, di garanzie a prima richiesta nella misura massima del 50% della quota capitale tempo per tempo in essere sui finanziamenti ai condomini, connessi ad interventi per accrescimento dell'efficienza energetica. Anche gli interventi della sezione speciale sarebbero assistiti dalla garanzia Stato di ultima istanza e vedrebbero una percentuale di accantonamento pari all'8 %.

Alla luce delle anzidette precisazioni, è emersa la vantaggiosità per le banche aderenti alla Convenzione ABI Mef della garanzia Stato (*Lend of last resort - Loir*) che assiste le operazioni finanziate dal Fondo, in quanto la stessa, come già ripetuto, consente alle suddette banche *sine cure* la cd. *ponderazione zero*; un aspetto in ordine al quale potrebbe essere valutata l'opportunità di una modifica nella disciplina, che introduca una qualche forma di onerosità, analogamente a quanto accade per la garanzia Stato introdotta a favore dei condomini dalle novelle abbozzate nel disegno di legge di bilancio 2020, ove l'onerosità è espressamente prevista.

### **3.Raccomandazioni**

Alla luce delle considerazioni finali e delle controdeduzioni fornite dall'Amministrazione, si ritiene opportuno un approfondimento d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, in tempi quanto più possibile rapidi, sulle tematiche emerse nel corso dell'indagine e relative ai rischi correlati all'evoluzione del Fondo nell'ambito del sistema nazionale di garanzia, nonché alla riconducibilità della gestione dello stesso all'interno del bilancio dello Stato. Nella stessa sede si reputa opportuna una valutazione sulle risorse accantonate e sulla misura degli accantonamenti imposti per fronteggiare i rischi emergenti.

Si reputa, altresì, necessaria un'approfondita riflessione in ordine alla natura ambivalente del Fondo ed all'opportunità di meglio calibrare tale strumento nell'ambito delle misure già operanti nel settore del sostegno al credito delle famiglie ed in particolare del sostegno all'accesso all'abitazione da parte delle categorie svantaggiate.

Dalle risultanze dell'indagine è emersa, peraltro, l'esigenza di uno specifico

approfondimento in ordine all'opportunità di conservare la gratuità della garanzia Stato di ultima istanza a favore degli istituti finanziatori.

Sotto un profilo squisitamente gestionale si ritiene di voler sollecitare l'Amministrazione ad una più proficua collaborazione con il soggetto Gestore, non solo in vista della quantificazione delle risorse ammissibili a rimborso, quanto piuttosto, alla luce della loro più analitica rappresentazione, intervenuta a partire dall'esercizio 2019, per l'individuazione delle voci che possono concorrere alla formazione dei costi di funzionamento riconoscibili da parte del Mef, in quanto direttamente connessi allo svolgimento delle attività di gestione del Fondo.

L'anzidetta collaborazione dovrebbe essere estesa a ricomprendere la definizione congiunta delle modalità e dei termini di svolgimento di controllo che meglio consenta la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi indicati dal legislatore, oltre alla verifica degli effetti prodotti sulla gestione considerata dalla fase di razionalizzazione e di efficientamento strutturale attualmente in corso.



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

