

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 53

A.S. n. 2248: "Conversione in legge del decreto-legge 9 maggio 2003, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico".

PRIVATIZZAZIONI, IMMOBILI DI ENTI ED UFFICI PUBBLICI, PATRIMONIO
DELLO STATO, CESSIONE DI BENI

Maggio 2003

INDICE

| | | |
|-------------------------|------|---|
| Articolo 1 | pag. | 1 |
| Articolo 2 | pag. | 6 |
| Articolo 3 | pag. | 8 |
| Articolo 4 | pag. | 4 |

Articolo 1

L'articolo 1 del provvedimento in esame tratta della privatizzazione e valorizzazione di immobili - sia residenziali che non residenziali - in uso al Ministero della difesa.

In particolare, il comma 1 dispone l'alienazione degli alloggi di servizio per il personale militare, di cui alla legge n. 497 del 1978, i quali non si trovino all'interno di infrastrutture militari e non siano classificati come alloggi di servizio connessi all'incarico. Per le modalità attraverso le quali attuare la cessione si fa riferimento alle disposizioni contenute nel capo I del decreto-legge n. 351 del 2001, concernente la privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico¹.

Il comma 3 prevede la dismissione di immobili non residenziali in uso alla Difesa, rispetto ai quali sia stato accertato il venir meno dell'interesse all'utilizzo per finalità militari, ovvero non risulti conveniente, sotto il profilo economico, la gestione diretta; anche in questo caso è prevista l'applicazione delle norme di cui al capo I del citato decreto-legge n. 351 del 2001.

La norma contenuta nel comma 4 sembra prefigurare, per i beni immobili indicati nella tabella A allegata al provvedimento, una duplice possibilità: il trasferimento gratuito alla regione Friuli-Venezia Giulia, ovvero la valorizzazione, sempre attraverso le procedure di cui al capo I del decreto-legge n. 351.

¹ Le disposizioni richiamate disciplinano le dismissioni immobiliari mediante il ricorso alla tecnica della cartolarizzazione, attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze la facoltà di costituire o promuovere la costituzione di una o più S.r.l (c.d. società-veicolo), che effettuino appunto le operazioni di cartolarizzazione, attraverso l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti, previa cessione alle stesse degli *asset* patrimoniali da dismettere.

Il comma 5 prevede che per gli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato è vietata la dismissione temporanea; di conseguenza, si intendono dismessi definitivamente i beni immobili che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, siano stati oggetto di dismissione temporanea.

La RT afferma, con riferimento al comma 1, che sulla base dei dati disponibili il patrimonio immobiliare residenziale in uso alla Difesa al 31 dicembre 2002, suscettibile di cartolarizzazione, si compone di circa 3.000 unità²; quantifica quindi in 285 mln di euro il valore complessivo associabile alla cessione di detto patrimonio immobiliare residenziale. Viene precisato che il calcolo è stato ottenuto utilizzando i valori unitari degli immobili inclusi nella recente operazione di cartolarizzazione per gli enti previdenziali e tenendo conto degli sconti di legge; viene altresì specificato che, poiché non sono disponibili valutazioni comparative tra la qualità degli immobili già cartolarizzati e quella degli immobili della Difesa, la previsione di gettito in questione è da considerarsi puramente indicativa.

In relazione al comma 3, la RT elabora una quantificazione sulla base dei seguenti dati:

- numero di beni da dismettere in base ai DPCM 11 agosto 1997, 12 settembre 2000 e 21 gennaio 2002: 322;
- numero di beni dismessi ad oggi: 138;
- numero di beni suscettibili di alienazione e/o valorizzazione: 184;
- valore unitario medio riferito ai beni attualmente alienabili: 3 mln di euro.

² Il rappresentante del Governo, nella seduta del 20 maggio u.s. presso la 6a Commissione del Senato, ha affermato che l'entità degli immobili da cartolarizzare è una frazione limitata del totale di alloggi di servizio in uso alla Difesa (circa 19.000). Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 20 maggio 2003, pag. 5.

Viene altresì specificato che per i 138 immobili già dismessi si è riscontrato un valore unitario medio di vendita di circa 1,5 mld di lire, in quanto si trattava di beni di scarso valore; al contrario, gli immobili ancora da dismettere sarebbero di grande pregio e dimensione.

La RT afferma inoltre che dalla dismissione complessiva degli immobili di cui ai citati DPCM il legislatore aveva previsto un introito minimo pari a 1.400 mld di lire, da riassegnarsi al Ministero della difesa, in base all'articolo 44, comma 4, della legge n. 448 del 1998.

Con riferimento al comma 4, la RT indica un valore complessivo presunto di cessione e/o valorizzazione pari a 115 mln di euro, sulla base dei seguenti dati:

- numero degli immobili contenuti nella tabella A allegata al provvedimento in esame: 51;
- valore medio unitario stimato per i beni della difesa: 2,245 mln di euro.

Anche in questo caso, la RT sottolinea che si tratta di valori indicativi, mettendo tuttavia in evidenza che potrebbero verificarsi variazioni in aumento, nell'ordine del 30 o 40 per cento, in relazione alla eventuale valorizzazione dei beni in oggetto.

Al riguardo si formulano le seguenti osservazioni:

- con riferimento al comma 1, sarebbe utile disporre di elementi più dettagliati in merito ai valori unitari considerati ai fini della quantificazione delle maggiori entrate, soprattutto in relazione ai non meglio precisati sconti di legge di cui si sarebbe tenuto conto; inoltre, dal momento che gli alloggi del Ministero della difesa sono concessi per la maggior parte al

personale dipendente a titolo oneroso³, occorre tenere conto che la loro alienazione comporterà il venir meno degli introiti relativi ai canoni di locazione, alle rette commisurate al costo dei servizi, ovvero alle quote forfetarie giornaliere, a seconda della tipologia degli alloggi;

- con riguardo al comma 3, si sottolinea che i beni dismissibili ammontano non a 322, come indicato nella RT, bensì a 312, in quanto il DPCM 21 gennaio 2002 ha provveduto ad eliminare - sulla base di una più aggiornata valutazione delle effettive esigenze strutturali ed infrastrutturali delle Forze armate - 10 unità immobiliari che erano comprese nell'elenco di immobili di cui al DPCM dell'11 agosto 1997; la quantificazione dovrebbe quindi essere effettuata in relazione a 174 immobili, in luogo dei 184 che la RT considera (utilizzando, si ricorda, un valore medio unitario di 3 mln di euro, che risulta circa il quadruplo di quello riscontrato per gli immobili già dismissi);
- non è chiaro come la nuova disciplina si coordini con la precedente normativa sulla dismissione degli immobili della Difesa, soprattutto con riguardo alla destinazione delle maggiori entrate; in base, infatti, all'articolo 44, comma 4, della legge n. 448 del 1998, era prevista la riassegnazione allo stato di previsione del Ministero della difesa degli introiti delle dismissioni di immobili del Ministero della difesa stesso, entro il limite complessivo di 1.400 mld di lire⁴; tale importo non rappresenta quindi, come imprecisamente indicato nella RT ai fini della quantificazione, il valore

³ L'unica eccezione è costituita dagli alloggi di servizio gratuito per consegnatari e custodi, come segnalato dal Direttore generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa nel corso di un'audizione in merito ai criteri di utilizzo del patrimonio immobiliare della difesa. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico Commissione Difesa*, 11 dicembre 2002, pag. 5.

⁴ La disposizione citata abrogava a sua volta la precedente normativa, che rinviava alla legge finanziaria l'indicazione della quota annuale di riassegnazione.

minimo atteso dalle citate dismissioni, bensì l'importo massimo riassegnabile alla spesa;

- in relazione al comma 4, la RT non prende in considerazione la possibilità, prevista dalla disposizione contenuta nel comma stesso, di cessione gratuita degli immobili alla regione Friuli-Venezia Giulia; si sottolinea che l'attuazione di tale opzione comporterebbe una riduzione del patrimonio dello Stato in senso stretto e delle connesse risultanze di bilancio, pur non incidendo su quello della Pubblica Amministrazione nel suo complesso;
- con riferimento all'opzione di cui tiene conto la RT, ovvero quella definita della cessione e/o valorizzazione, il parametro utilizzato per il calcolo, pari a 2,245 mln di euro, si riferisce genericamente al "valore unitario medio stimato per i beni della Difesa"; al riguardo, sarebbe opportuno disporre di un valore medio più direttamente legato alle specifiche caratteristiche dei 51 beni in questione, anziché in generale ai beni della Difesa;
- occorre distinguere chiaramente, dal punto di vista delle entrate ottenibili, la cessione dalla valorizzazione, sulla base della diversità esistente tra gli effetti di tipo finanziario e quelli di natura patrimoniale; valgono quindi, anche per il comma in esame, le considerazioni che la stessa RT formula in relazione al successivo articolo 2, considerato in grado di produrre non un immediato ritorno per lo Stato in termini economici, bensì eventualmente un reddito aggiuntivo collegato al potenziale incremento di valore degli immobili;
- in relazione al comma 5 (dismissione temporanea), che la RT non prende in considerazione, appare opportuno acquisire da parte del Governo chiarimenti circa la portata di tale fattispecie, eventualmente fornendo i

dati disponibili in merito al numero ed al valore degli immobili che risultano attualmente interessati da dismissione temporanea, al fine di poter valutare eventuali conseguenze, sotto il profilo sia finanziario che patrimoniale, derivanti dalla trasformazione della dismissione da temporanea in definitiva.

Appare infine opportuno che il Governo, con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo, specifichi il prevedibile profilo temporale di acquisizione all'erario del gettito atteso; infatti, la RT non contiene alcuna indicazione in tal senso ed il provvedimento fa riferimento ad un orizzonte temporale unicamente nell'articolo 4, a proposito dell'utilizzazione delle maggiori entrate derivanti dal provvedimento per gli obiettivi di cui al Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2003-2006. La RT, d'altra parte, nell'evidenziare che dal comma 4 potrebbero derivare variazioni in aumento, oscillanti tra il 30 e il 40 per cento, considerando le effettive potenzialità di valorizzazione dei beni di cui alla Tabella A e la conseguente possibilità di realizzare, dalla loro successiva dismissione, prezzi di mercato competitivi, prefigura un meccanismo che concretamente non risulta realizzabile a breve.

Articolo 2

L'articolo riguarda la promozione delle società di trasformazione urbana da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; a tal fine prevede, al comma 1, l'introduzione di tre nuovi commi dopo il comma 15 dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 351 (riguardante la valorizzazione dei beni oggetto

di cessione e cartolarizzazione). In particolare, il nuovo comma 15-*bis* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001 specifica che tali società sono società per azioni miste, alle quali possono essere conferiti o attribuiti, a titolo di concessione, singoli beni o compendi immobiliari di proprietà dello Stato. Viene stabilito che il trasferimento non modifica il regime giuridico, previsto dagli articoli 823 e 829, comma 1, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti.

Il comma 2 stabilisce l'istituzione di una Commissione alla quale affidare la vigilanza sulle operazioni di dismissione nei territori delle regioni di confine, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

La RT prende in considerazione unicamente il comma 1, affermando che esso produrrà un reddito aggiuntivo, grazie alla possibilità, che il comma stesso introduce, di utilizzare strumenti più efficaci di valorizzazione degli immobili, con conseguente incremento di valore degli stessi; viene quindi ipotizzato un incremento di valore nell'ordine di 200-250 mln di euro rispetto al prezzo attuale, per ciascun comune interessato. Ai fini di tale previsione viene affermato che un utile parametro di riferimento può essere rappresentato dall'esperienza maturata dall'Agenzia del demanio attraverso recenti intese sottoscritte con comuni di grandi dimensioni (Roma, Torino, Milano) per la valorizzazione di immobili statali.

In merito, si formulano le seguenti osservazioni:

- la quantificazione contenuta nella RT rispetto al possibile incremento di valore rispetto al prezzo attuale non è supportata da alcun dato esplicito; andrebbe precisato poi che laddove la RT, testualmente, parla di un incremento di valore degli immobili di circa 200-250 mln di euro rispetto

al prezzo attuale per ciascun comune interessato, presumibilmente ci si riferisce ad un incremento medio;

- dal momento che il nuovo comma 15-*bis* parla di conferimento di beni immobili di proprietà dello Stato a società per azioni miste, sembra configurarsi la possibilità che detti immobili fuoriescano dal patrimonio dello Stato, posto che non esiste un vincolo che imponga la maggioranza di capitale pubblico all'interno di dette S.p.A: di tali conseguenze patrimoniali la RT non fa cenno;
- non viene comunque esplicitato, nella norma, quello che la relazione introduttiva al provvedimento sembra dare per acquisito, ovvero che si determini un'attrazione di capitale privato in grado di finanziare i progetti di trasformazione urbana, arricchendone le potenzialità di realizzo ed espansione; ciò risulta rilevante in quanto la RT non tiene conto degli eventuali oneri che potrebbero gravare sulla finanza pubblica, in relazione a tutte le attività connesse alla trasformazione, a partire dall'effettuazione di studi di fattibilità delle ipotesi di trasformazione e dalla progettazione urbanistica;
- con riferimento al comma 2, non contemplato dalla RT, sarebbe opportuno che il Governo esplicitasse attraverso quali previsioni (ad es. esclusione della corresponsione di emolumenti o gettoni di presenza ai componenti) intenda garantire che l'istituzione della Commissione per vigilare sulle opere di valorizzazione e dismissione avvenga senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, come previsto dalla disposizione in esame.

Articolo 3

L'articolo 3 contiene disposizioni in materia di alienazione delle porzioni di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato - ad esclusione del demanio marittimo - che alla data di entrata in vigore del decreto-legge siano interessate dallo sconfinamento di opere eseguite su fondi attigui di proprietà privata con regolare concessione edilizia; lo scopo della norma è quello di rendere possibile la definizione di situazioni irregolari, senza il ricorso all'autorità giudiziaria. In base al comma 3, gli acquirenti - ai fini della regolarizzazione - devono pagare un prezzo determinato secondo i parametri fissati nella tabella B allegata al provvedimento.

La RT ipotizza un potenziale gettito di 200 mln di euro, sulla base di un'estensione delle aree interessate da sconfinamenti pari a 10 mln di metri quadrati, così suddivisi:

- sconfinamenti di soggetti privati nel demanio idrico: mq 2,5 mln;
- sconfinamenti di enti pubblici nel demanio idrico: mq 0,5 mln;
- sconfinamenti nel patrimonio dello Stato: mq 7 mln;

e di un valore unitario medio per metro quadrato pari a 20 euro.

Si sottolinea che la formulazione del comma 1 si riferisce esclusivamente allo sconfinamento, in aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, di opere eseguite su fondi attigui di proprietà privata; la RT invece, pur se in misura marginale rispetto al totale (0,5 mln di metri quadrati rispetto a 10 mln), si riferisce anche a sconfinamenti nel demanio idrico da parte di enti pubblici. A tal proposito, sarebbe utile un chiarimento del Governo, anche in considerazione del fatto che l'eventuale acquisto della porzione di area interessata da parte di un ente pubblico, con il conseguente versamento della

somma prescritta, non determinerebbe alcun effetto migliorativo, a livello del conto della P.A.

Non viene poi esplicitato alcun parametro di riferimento o criterio per l'individuazione del valore medio unitario dei terreni (20 euro al metro quadrato); la tabella B allegata al disegno di legge indica infatti una serie di valori, risultanti dalla combinazione della classe dimensionale del comune di riferimento con la zona territoriale omogenea in cui si trova il bene, che vanno da un minimo di 10 ad un massimo di 180 euro al metro quadrato. Per quanto ad una prima osservazione l'indicazione, contenuta nella RT, di 20 euro al metro quadro come valore medio unitario possa apparire prudentiale, non si può tuttavia escludere, in assenza di dati, che la maggior parte delle aree sia invece compresa all'interno di zone con valore unitario inferiore a quello utilizzato come parametro dalla RT; sarebbe quindi utile disporre, almeno indicativamente, della distribuzione delle aree in oggetto nelle varie zone territoriali omogenee e classi dimensionali dei comuni.

In caso di mancata sanatoria delle situazioni irregolari, lo Stato diventerebbe proprietario delle porzioni insistenti sull'area demaniale: infatti, nell'eventualità che i soggetti legittimati a perfezionare la sanatoria non intendessero usufruire dell'opportunità, offerta dal provvedimento, di regolarizzare la propria posizione, le porzioni di opere insistenti sulle aree di proprietà dello Stato verrebbe acquisita dallo Stato stesso a titolo gratuito (vedi comma 5).

In proposito, si osserva che l'eventualità del verificarsi di una situazione che rende lo Stato comproprietario di talune unità immobiliari, presumibilmente quelle che si trovano in condizioni peggiori, comporterebbe anche una serie di obblighi giuridici - relativi, per esempio, alle spese di

manutenzione - non esenti da oneri. A questo riguardo, si ricorda che, in base alla relazione introduttiva, "dalla casistica ordinaria degli sconfinamenti in questione sono interessati beni residuali, relitti o comunque aree che hanno perso, conseguentemente alla realizzazione delle opere, le caratteristiche di autonoma fruibilità"; appare dunque opportuno tenere in considerazione, ai fini della quantificazione, anche l'ipotesi che alcuni proprietari degli immobili in parola non risultino effettivamente interessati a regolarizzare la propria situazione attraverso l'esborso previsto dalle norme in esame. Tale circostanza non risulta invece considerata dalla RT.

Articolo 4

L'articolo stabilisce che le maggiori entrate derivanti dal provvedimento siano interamente finalizzate al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica individuati dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF per gli anni 2003-2006 e delle relative note di aggiornamento.

Al riguardo, come già ricordato a proposito dall'articolo 1, appare opportuno che il Governo confermi l'implicita abrogazione della norma contenuta nell'articolo 44, comma 4, del "collegato" alla finanziaria per il 1999, che prevedeva la riassegnazione al Ministero della difesa, fino ad un limite di 1.400 mld di lire, delle risorse derivanti dalle alienazioni di immobili effettuate ai sensi del medesimo articolo 44, nonché dell'articolo 3, comma 112, della legge n. 662 del 1996. Ciò risulta rilevante, in quanto dalla RT si evince che il valore degli immobili non residenziali ad oggi dismessi ammonta a circa 107 mln di euro; pertanto, se risultasse ancora applicabile la citata disposizione, potrebbero eventualmente essere riassegnati alla Difesa i nuovi

introiti derivanti dalle cessioni fino a 616 mln di euro (per arrivare al limite di circa 723 mln di euro, corrispondenti a 1.400 mld di lire) e non sarebbero quindi utilizzabili per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, come stabilito dall'articolo in esame.