

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4338

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(D'ALEMA)

dal Ministro delle finanze

(VISCO)

e dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

(AMATO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 1999

Disposizioni in materia di sviluppo, valorizzazione ed utilizzo
del patrimonio immobiliare dello Stato

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnico-normativa	»	5
Disegno di legge	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza di uno specifico progetto per lo sviluppo, la valorizzazione e l'utilizzo dei beni immobiliari dello Stato è anzitutto legata alla localizzazione, spesso strategica, di tali immobili nel tessuto urbano delle città e, quindi, alle loro potenzialità in termini di modernizzazione delle stesse città e di realizzazione di una migliore qualità urbana.

Questo processo di sviluppo e di valorizzazione, per essere possibile, richiede una stretta collaborazione fra Stato e comuni, ed una significativa associazione di questi ultimi ai benefici da esso generati, sia in termini di nuove possibilità di attrezzature, di servizi pubblici, di aree verdi, sia in termini finanziari nel caso di successive alienazioni, affidamenti in concessione, locazioni.

Il disegno di legge riscrive l'articolo 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, prevedendo, al comma 1, che le amministrazioni dello Stato, i comuni ed altri soggetti pubblici o privati possano proporre lo sviluppo, la valorizzazione o l'utilizzo di determinati beni o complessi immobiliari appartenenti allo Stato, e che a tal fine si proceda anche attraverso la nomina di un Commissario straordinario del Governo ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1998, n. 400.

Con il comma 2 (che riprende quanto previsto dal comma 1 del vigente articolo 19, lasciandone inalterato il testo) si stabilisce che nell'ambito del processo di dismissione o di valorizzazione del patrimonio immobiliare statale, compendi o singoli beni immobili appartenenti allo Stato possono essere conferiti o venduti (dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro delle finanze e, relativamente agli immobili soggetti di tutela, con il Ministro per i beni

e le attività culturali) a società per azioni, anche appositamente costituite, il cui capitale azionario, secondo quanto previsto dal comma 3, è attribuito al comune interessato in quota non inferiore al 51 per cento, e alla Agenzia del demanio (o, in attesa che questa diventi operativa, al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica). Il capitale di queste società può appartenere ad amministrazioni pubbliche e a soggetti privati.

È previsto, invece, il trasferimento ai comuni dei beni immobiliari appartenenti allo Stato compresi in piani di sviluppo e di valorizzazione predisposti dagli stesso comuni, anche su proposta di amministrazioni dello Stato e di altri soggetti pubblici o privati, ed approvati da un'apposita Conferenza di servizi, istruita dal Commissario straordinario e convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, la quale, contestualmente, approva eventuali varianti agli strumenti urbanistici e ai piani di settore, l'eventuale sdemanializzazione dei beni o la loro diversa destinazione. La Conferenza fissa inoltre i termini entro i quali, pena la retrocessione dei beni, i piani medesimi devono essere attuati.

Se l'intervento di sviluppo e di valorizzazione ha per oggetto immobili appartenenti al demanio storico-artistico dello Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 32 della stessa legge n. 448 del 1998, nonchè, se adottato, del regolamento previsto dal medesimo articolo.

I beni del patrimonio immobiliare dello Stato non suscettibili di utilizzazione con queste modalità, possono essere assegnati in concessione anche gratuita o in locazione anche a canone ridotto, sulla base dei criteri che saranno stabiliti con regolamento governativo.

Il meccanismo introdotto dalle nuove disposizioni consentirà così che la valorizzazione di immobili dello Stato non più utilizzati per scopi governativi si traduca in una nuova e aggiuntiva disponibilità per le comunità locali di immobili da destinare ad attrezzature pubbliche, a servizi, ad aree verdi, oppure in proventi finanziari derivanti dalla eventuale decisione di procedere alla alienazione, concessione in uso, locazione degli immobili stessi ad altri soggetti pubblici e privati.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che vengano trasferiti a titolo gratuito alle università gli immobili dello Stato attualmente loro già concessi in uso per le necessità istituzionali, anche al fine di procedere direttamente alla loro possibile valorizzazione.

L'approvazione del nuovo articolo 19 della citata legge n. 448 del 1998 comporta l'abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono un diverso procedimento di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Quanto al profilo tecnico-finanziario il provvedimento non pone problemi di copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione: infatti, gli eventuali oneri di funzionamento connessi alla costituzione del Commissario straordinario del Governo saranno fronteggiati con le apposite risorse preordinate, nell'ambito dei fondi destinati

al funzionamento della Presidenza del Consiglio, per questa tipologia d'interventi: tutti i Commissari straordinari vengono infatti finanziati nell'ambito delle ordinarie risorse di funzionamento della Presidenza del Consiglio. La previsione legislativa dell'eventuale attivazione di questo istituto non ne muta la qualificazione gestionale.

Viceversa, occorre ricordare che dal decollo di una politica attiva di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato deriveranno certamente maggiori entrate, per lo Stato e per i comuni, con benefici indotti su tutto il tono economico delle aree urbane interessate a queste iniziative.

Naturalmente proprio le difficoltà registrate nel recente passato sul terreno della concreta attivazione di questi meccanismi consigliano grande cautela nell'esercizio previsionale, relativamente alle maggiori entrate di competenza e di cassa. La relazione annuale che dovrà essere resa dal Commissario straordinario consentirà di valutare con precisione i risultati effettivi, associabili alle nuove misure varate con il presente provvedimento.

Il Governo si riserva in ogni caso di coordinare il testo del disegno di legge con le decisioni finali del Parlamento in ordine alle disposizioni del vigente articolo 19 della citata legge n. 448 del 1998.

RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

1) ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO.

A) *Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente.*

Il disegno di legge risponde, sostanzialmente, al fine di sostituire l'articolo 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativo alla disciplina dei beni immobili statali nell'ambito delle «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo».

La norma proposta detta regole, per una loro più proficua gestione, per il conferimento e la vendita a società per azioni di beni immobili o diritti reali su di essi, posti nella disponibilità di soggetti diversi dallo Stato per usi non governativi.

I commi 2, 4 e 5 della nuova norma riprendono integralmente i commi 1, 4 e 5 dell'articolo 19 della citata legge n. 448 del 1998, mentre il comma 9 differisce, rispetto al comma dello stesso articolo 19, per il soggetto che deve presentare la relazione annuale al Parlamento (il Commissario straordinario del Governo e non i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze). I commi 2, 3, 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 19 sono stati sostituiti dai commi 1, 3, 6, 7 e 8 del nuovo testo dello stesso articolo.

Pertanto, consistendo l'integrazione dell'articolo 19 nella sostituzione dei commi suddetti, si è convenuto di formulare il nuovo testo con la tecnica della novella.

Il comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge, poi, disciplina il trasferimento a titolo gratuito alle università degli immobili dello Stato, attualmente già loro concessi in uso per le necessità istituzionali, anche al fine di procedere direttamente alla loro possibile valorizzazione.

B) *Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente; accertamento dell'esistenza, nella materia oggetto dell'intervento, di riserva assoluta o relativa di legge e di precedenti norme di delegificazione.*

La sostituzione dell'articolo 19 trova la sua *ratio* nel fatto che la vigente norma ha presentato notevoli difficoltà nel perseguimento degli scopi ad essa demandati dal legislatore.

Non si riscontrano nella materia oggetto del provvedimento riserve assolute o relative di legge, nè precedenti norme di delegificazione.

C) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Non si ritiene che il provvedimento comporti problemi di compatibilità con l'ordinamento comunitario.

D) *Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.*

Non sussistono incompatibilità con le suddette competenze.

E) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongano il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.*

Il disegno di legge non contrasta con le fonti di cui sopra.

2) VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMMINISTRATIVO.

A) *Ricognizione degli obiettivi del provvedimento e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il loro perseguimento.*

Le norme proposte hanno lo scopo di far funzionare i meccanismi della valorizzazione e delle dismissioni del patrimonio immobiliare dello Stato. A tal fine è prevista anche la nomina di un Commissario straordinario del Governo per vigilare sul perseguimento degli obiettivi della norma. Il Commissario straordinario del Governo presenta, sull'attuazione delle disposizioni in esame, una relazione annuale al Parlamento consentendo, in tal modo, di valutare i risultati effettivi conseguiti nella attività di valorizzazione e di dismissione degli immobili dello Stato.

B) *Valutazione dell'esistenza di oneri organizzativi a carico della pubblica amministrazione, anche in relazione alla loro ripartizione fra strutture centrali e periferiche dello Stato, regioni ed enti locali.*

L'attuazione della normativa proposta non comporterà oneri organizzativi a carico delle pubbliche amministrazioni (né per le strutture centrali o periferiche dello Stato, né per le regioni o per gli enti locali).

Gli eventuali oneri di funzionamento connessi alla istituzione del Commissario straordinario del Governo saranno fronteggiati con le apposite risorse preordinate nell'ambito dei fondi destinati al funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

C) *Valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative e del coordinamento con le strutture esistenti.*

Non sarà necessario prevedere alcuna creazione di nuove strutture amministrative, né alcun coordinamento con le strutture esistenti.

D) *Verifica dell'esistenza a carico dei cittadini e delle imprese di oneri finanziari, organizzativi ed adempimenti burocratici.*

Non sono previsti oneri di tal genere a carico dei cittadini, mentre gli oneri organizzativi e gli adempimenti burocratici delle società per azioni alle quali saranno conferiti o venduti compendi o singoli immobili appartenenti allo Stato rientrano nella fisiologia della loro attività imprenditoriale.

3) ELEMENTI DI *DRAFTING* E LINGUAGGIO NORMATIVO.

A) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte nel testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il disegno di legge non introduce nuove definizioni normative.

B) *Verifica dalla correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi contenuti nel disegno di legge risultano corretti, anche con particolare riguardo alle necessarie modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

C) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

La novellazione è giustificata dalle sostituzioni introdotte nelle disposizioni vigenti al fine di ottenere la massima efficacia delle medesime in funzione degli obiettivi prefissati dal Governo.

D) *Valutazione dell'opportunità di prevedere la delega per la redazione di un testo unico nella materia oggetto del progetto.*

Data la natura sostanzialmente semplice del provvedimento, non è necessario prevedere una delega per la redazione di un testo unico nella materia *de qua*.

E) *Individuazione di eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni del progetto e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'abrogazione esplicita delle norme di cui al comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge ha la funzione di abolire ogni provvedimento di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato diverso da quello previsto dall'articolo 3, commi da 86 a 114, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e dall'articolo 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificato dal presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art 1.

(Disposizioni integrative in materia di sviluppo, valorizzazione e utilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato)

1. L'articolo 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è sostituito dal seguente:

«Art. 19. - *(Beni immobili statali)*. - 1. Le amministrazioni dello Stato, i comuni ed altri soggetti pubblici o privati, possono proporre lo sviluppo, la valorizzazione o l'utilizzo di determinati beni o complessi immobiliari appartenenti allo Stato. A tal fine si procede anche attraverso la nomina di un commissario straordinario del Governo, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al quale le amministrazioni dello Stato, i comuni e gli altri soggetti pubblici o privati, possono proporre progetti. La proposta è rivolta al sindaco del comune interessato nel caso in cui sia presentata da soggetti privati.

2. Nell'ambito del processo di dismissione o di valorizzazione del patrimonio immobiliare statale, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro delle finanze e, relativamente agli immobili soggetti a tutela, con il Ministro per i beni e le attività culturali, può conferire o vendere a società per azioni, anche appositamente costituite, compendi o singoli beni immobili o diritti reali su di essi, anche se per legge o per provvedimento amministrativo o per altro titolo posti nella disponibilità di soggetti diversi dallo Stato, che non ne dispongano per usi governativi, per la loro più proficua gestione.

3. La partecipazione azionaria delle società di cui al comma 2 è attribuita al comune in quota non inferiore al 51 per cen-

to. Fino alla operatività dell'agenzia del demanio, di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le azioni dello Stato spettano al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Nella medesima proporzione sono ripartiti i proventi comunque derivanti dalle partecipazioni alle società ovvero dalla loro alienazione.

4. Il capitale delle società di cui al comma 2 e quello delle società cui sono da conferire beni alienabili, fermi restando i vincoli gravanti sui beni, possono appartenere ad amministrazioni pubbliche e a soggetti privati.

5. È soppresso il termine di cui all'articolo 3, comma 88, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, prorogato dall'articolo 14 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per la individuazione di beni e di diritti reali immobiliari costituenti apporto dallo Stato ai fondi immobiliari di cui all'articolo 14-*bis* della legge 25 gennaio 1994, n. 86, e successive modificazioni. È inoltre soppresso il termine per promuovere la costituzione di fondi istituiti con l'apporto dei beni predetti, di cui all'articolo 3, comma 91, della citata legge n. 662 del 1996.

6. Salvo quanto previsto dal comma 2, i beni immobili appartenenti allo Stato, compresi in piani di sviluppo, valorizzazione od utilizzo predisposti dai comuni, sul cui territorio insistono, sono trasferiti ai medesimi con le modalità ed alle condizioni di seguito indicate. I piani di sviluppo, valorizzazione od utilizzo devono essere sottoposti ad una Conferenza di servizi, istruita dal Commissario straordinario di cui al comma 1, e convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, cui partecipano gli enti nel cui ambito territoriale insistono gli immobili oggetto del piano nonché rappresentanti delle altre amministrazioni statali interessate, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e dell'agenzia del demanio, dalla data di piena operatività di cui all'articolo 73, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. La Conferenza di servizi approva il piano, ivi compresi, ove

necessario, le varianti agli strumenti urbanistici e ai piani di settore vigenti e la sdemanializzazione del bene, nonché, per gli immobili adibiti ad uso governativo, su proposta del Commissario straordinario di Governo, una loro diversa destinazione, previa rilocizzazione delle relative attività. La Conferenza di servizi fissa altresì il termine entro il quale il medesimo piano deve essere attuato. L'approvazione del piano ha per effetto il trasferimento della proprietà degli immobili a favore degli enti interessati. Se è stata costituita la società di cui al comma 2, il progetto esecutivo dell'intervento di sviluppo, valorizzazione e utilizzo dei beni o complessi immobiliari ed il relativo piano finanziario sono predisposti a cura della società medesima. Nel caso di mancata realizzazione del piano entro il termine previsto dalla Conferenza di servizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, dispone la retrocessione del bene al demanio dello Stato.

7. Qualora gli interventi di cui al presente articolo abbiano ad oggetto immobili appartenenti al demanio storico-artistico, si applicano le disposizioni dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché del regolamento ivi previsto, ove emanato. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.

8. Il Commissario straordinario, ove verificati, in sede di Conferenza di servizi, l'inerzia delle amministrazioni dello Stato o l'emergere di valutazioni contrastanti tra le stesse, può chiedere che sia attivata la procedura di cui alla lettera c-bis) del comma 2 dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

9. Sull'attuazione delle disposizioni del presente articolo, sulla entità e qualità della valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, il Commissario straordinario del Governo presenta una relazione annuale al Parlamento».

2. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 10 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, nonché i programmi di dismissione o di valorizzazione oggetto di rapporti contrattuali in atto alla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 44 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, a far data dall'entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le norme che limitano, contrastano o sottopongono a procedimento diverso da quello previsto dall'articolo 3, commi da 86 a 114, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, e dall'articolo 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, della presente legge, gli atti dispositivi, anche di diritto pubblico, di beni o diritti reali appartenenti al patrimonio immobiliare dello Stato. Con regolamento da adottare a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle finanze, sono stabiliti i criteri con i quali, con riguardo a singoli immobili o alle particolari attività o ai fini perseguiti dai soggetti interessati, possono essere assegnati in concessione, anche gratuitamente, o in locazione, anche a canone ridotto, beni immobili per i quali non sussistono possibilità di utilizzazione nei modi previsti dalle norme richiamate nel presente comma.

3. I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e concessi in uso alle università statali per le proprie necessità istituzionali sono trasferiti a titolo gratuito alle università medesime, anche ai fini della eventuale attuazione di progetti di valorizzazione dei beni trasferiti.

4. Ai fini della definizione dei procedimenti di trasferimento di beni immobili statali, iniziati sotto il vigore e ai sensi delle disposizioni della legge 31 dicembre 1993, n. 579, e della legge 28 dicembre 1995, n. 549, le domande introduttive dei rispettivi procedimenti, alle quali fa riferimento l'articolo 10 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni,

dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, sono da intendere esclusivamente quelle presentate, sulla base di discrezionali valutazioni in ordine alla convenienza economica o al perseguimento di pubblici interessi, dagli enti locali destinatari dei beni stessi.