

vincolo è questo, oggi. Il comune vende e ripiana oppure spende in spesa corrente. Non può farlo.

LINDA LANZILLOTTA. Anche ricapitalizzare società pubbliche in perdita è una spesa di investimenti molto praticata.

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei conti*. Si tratta di una materia nella quale il legislatore, se vuole, può intervenire e mettere ordine, secondo ciò che ritiene giusto. Dal mio punto di vista, come presidente della Corte dei conti, un reddito deve essere usato per investire: se c'è alienazione, bisognerebbe investire e compiere spese produttive.

Poi c'è l'altro aspetto. Quando abbiamo parlato di volano per l'economia locale, credo che questo possa essere veramente un grosso volano per sviluppare determinate realtà locali e sociali. Naturalmente tutto dipende poi dai singoli enti, da chi amministra e da come lo fa. È difficile dare parametri generali *a priori* su che cosa sia sana amministrazione e che cosa no. Lo si può vedere dopo.

Subentra, inoltre, un'altra questione. Non dimentichiamo che la giurisprudenza costituzionale ha ormai stabilito che la legge non può imporre vincoli specifici alle regioni, ma limitazioni nell'interesse del coordinamento della finanza pubblica. Pe-raltro, anche la Corte dei conti è chiamata a collaborare a tale coordinamento. Questo è già un primo aspetto che il legislatore deve porsi per non cadere sotto la mannaia della Corte costituzionale.

Il secondo aspetto è sempre quello di vedere che cosa accade poi in sostanza. Sono convintissimo che tutte queste forme nuove possano dare risultati ottimi, ma tutto sta a vedere come si attuano e a vedere che cosa si fa in concreto. In ciò subentra anche la Corte. D'ora in avanti vedremo chi deve svolgerlo, ma sono convintissimo che sia necessario un monitoraggio continuo e costante di queste questioni da parte della Corte, che riferisce ovviamente al Parlamento e al Governo, perché ognuno faccia la sua parte. È solo nel vedere in concreto come si attuano le

iniziative che poi si può, a mano a mano, correggere la rotta. Indicare *a priori* qual è un sistema buono, mettere paletti per stabilire i confini di una sana amministrazione, per esprimersi come la Comunità europea, è un esercizio veramente difficile.

A mio modo di vedere, comunque, la stella polare è sempre quella della valorizzazione, sia sotto forma economica stretta, sia sotto forma, ovviamente, di funzioni pubbliche sempre a beneficio della cittadinanza.

Per quanto riguarda aspetti più concreti in materia di dati finanziari, cederei la parola al collega Flaccadoro, se può rispondere, fermo restando il fatto che siamo comunque a disposizione per qualsiasi ulteriore elemento.

ENRICO FLACCADORO, *Consigliere della Corte dei conti*. Mi limito a brevissimi cenni.

Parto dall'ultima obiezione. Noi riportiamo nella relazione, in effetti, fitti passivi dello Stato superiori a 500 milioni, mentre l'Agenzia del demanio, di cui ho letto la relazione, fa riferimento a 700 milioni.

La discrasia è data dal fatto che noi ci riferiamo, in questo caso, ai dati e alla classificazione nel bilancio dello Stato di ciò che è fitti passivi. Uno dei grandi guai dell'aggregazione dei capitoli è che attualmente è molto difficile, leggendo il bilancio dello Stato, identificare i fitti passivi in maniera puntuale.

Con ogni probabilità, ci sono due fenomeni dietro a tale discrasia di dati. Il primo è che i fitti a volte mancano di iscrizione in bilancio e vengono riconosciuti come riconoscimento di debiti nell'anno successivo. In secondo luogo, la differenza riscontrata può essere riconducibile alla cattiva leggibilità del bilancio dello Stato per singole voci di spesa, dovuta a un'aggregazione di capitoli degli ultimi due anni.

L'onorevole Galletti chiedeva se esistono meccanismi per calcolare i 3,2 miliardi. Non si tratta naturalmente di una valutazione a prezzi di mercato, ma di iscrizione in bilancio in questo momento. Non posso che rispondere allo stesso modo

del direttore dell’Agenzia del demanio: ovviamente, questi valori vengono rivalutati all’indice ISTAT, ma, se ci atteniamo alle valutazioni a prezzi di mercato attuate per quanto riguarda gli immobili in uso governativo, dovremmo ritenere che tale valore possa essere, in linea di principio, raddoppiato. A tale proposito si ricorda che l’uso governativo è stato oggetto di una rivalutazione alcuni anni fa per poter attuare la finanziaria, la quale prevedeva un tetto alle spese di manutenzione ordinaria per gli immobili di uso governativo. In tale sede gli immobili di uso governativo sono stati rivalutati e tale rivalutazione ha portato, rispetto ad un valore di libro che continua a essere intorno ai 26 miliardi di euro, a un valore superiore ai 54 miliardi. C’è, dunque, un rapporto, nella valutazione svolta dall’Agenzia del demanio, di uno a due.

Sul discorso delle informazioni relative agli oneri di manutenzione, non abbiamo una quantificazione specifica di quanti sono gli oneri connessi a questi immobili. Riteniamo, infatti, che gli strumenti che dovranno essere utilizzati per operare tale quantificazione, ove passi l’ipotesi di consentirne la deduzione dal Patto di stabilità, dovrà essere un’analisi che in questo momento non esiste. L’unico riferimento – lo riprendiamo nella relazione – per ora è a quel 3 per cento di spese di manutenzione ordinaria e al 3 per cento di spese di manutenzione straordinaria previsti dalla legge come tetto alle spese di manutenzione. Non abbiamo quantificazioni specifiche.

In merito alle domande dell’onorevole Causi e dell’onorevole Barbolini sul discorso dello strumento urbanistico e dei tempi per una valutazione, la valutazione di uno strumento urbanistico *ad hoc* per la valorizzazione sarebbe, secondo me, più che mai opportuna. Il problema è che confligge con i tempi che si sono dati in questo momento per la fase attuativa.

Personalmente, condivido le obiezioni, sollevate anche dal direttore dell’Agenzia del demanio, sull’eccessiva ristrettezza dei termini previsti per una valorizzazione, che – qui rispondo all’onorevole Causi –

secondo me dovrebbe avvenire *ex ante*. È importante che, nella fase di ripartizione o di destinazione, sia chiaro qual è il valore del bene che viene trasferito, sia in termini di chiarezza di iscrizione del bilancio dello stesso ente, sia, soprattutto, come rilevavamo nella relazione, nel caso che tale bene sia apportato ad alcuni fondi.

La fase di valutazione è, secondo me, un punto molto delicato. I tempi – anche in base all’indagine che ha svolto il nostro collega Mazzillo sulla prima esperienza FIP del 2005 – hanno rappresentato un elemento che ha distorto tutto il processo. Si è rilevata la non coincidenza tra le valutazioni delle società che erano state richieste per effettuare l’opera di valutazione e quelle del demanio. Ciò rappresenta un’evidenza di quanto stringere molto i tempi possa comportare distorsioni nell’attribuzione dei cespiti ai fondi.

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei conti*. Il collega Paleologo potrebbe fornire una risposta più completa per quanto riguarda il regime dei beni da trasferire, in merito a demanialità, permanenza e via elencando.

GIAN GIORGIO PALEOLOGO, *Segretario generale della Corte dei conti*. Tutti i beni trasferiti, come voi avete ricordato poco tempo fa, entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali, a eccezione di tre categorie di beni demaniali, ossia di quelli che fanno parte del demanio marittimo, idrico e aeroportuale. Per quanto riguarda gli altri beni demaniali, però, il presidente del Consiglio dei ministri dovrà adottare alcuni provvedimenti.

La norma non indica se il provvedimento di trasferimento sia unico o se siano possibili più provvedimenti. Lascerebbe intendere che siano più provvedimenti, nei quali vanno elencati gli altri beni non appartenenti al demanio marittimo idrico e aeroportuale, ma al demanio immobiliare, come cave, torbiere e via elencando.

LINDA LANZILLOTTA. Questo è un punto molto importante. Se il trasferi-

mento del bene ha carattere funzionale e non è destinato alla valorizzazione mediante alienazione, per esempio, perché c'è un passaggio da demanio dello Stato a patrimonio disponibile dell'ente sostanziale? Non mi è chiaro concettualmente questo punto.

GIAN GIORGIO PALEOLOGO, Segretario generale della Corte dei conti. Per quanto posso esserne utile, le illustro il sistema.

Se un bene è demaniale o del patrimonio indisponibile è un bene extra commercio e, come ho riferito nella relazione, non può essere venduto, usucapito, pignorato o altro. In realtà, è un bene a cui non può essere attribuito un valore effettivo commerciale, perché è al di fuori del commercio. Può formare oggetto di descrizione, come dispone la legge di contabilità di Stato, ma non è suscettibile di valutazione economica.

Nel trasferire i beni dallo Stato alle regioni – ricordo che essi vengono trasferiti nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, quindi con tutte le limitazioni originarie – il legislatore poi si deve preoccupare di due aspetti.

In primo luogo, deve indicare in linea generale qual è il regime giuridico dei beni trasferiti; se, in criterio generale, il regime giuridico è di libera disponibilità, essi entrano a far parte del patrimonio disponibile. Pertanto, con i limiti previsti dall'ordinamento vigente, i comuni, le regioni, le province e le città metropolitane li potranno alienare.

Un'altra categoria di beni non potrà, invece, essere alienata ed è quella che *ab origine* presenta determinate caratteristiche di demanio marittimo e via elencando. Tali beni successivamente – che secondo me sono quelli che interessano più i comuni e le province, ossia i palazzi, i fabbricati, le foreste, i terreni – nell'evoluzione del sistema verranno trasferiti a parte, con provvedimenti suscettibili di evoluzione nel corso del tempo. Il trasferimento non è, dunque, cristallizzato.

GIULIANO BARBOLINI. Chiedo scusa se insistiamo, ma vorremmo che ci aiu-

tasse a focalizzare il problema, perché è una questione intorno a cui stiamo girando dall'inizio.

Come si deduce anche dalla vostra relazione, in realtà ci stiamo interessando di una quota di beni che può avere un valore intorno ai 3 miliardi. Non riusciamo a capire, di quella parte di patrimonio del demanio che dovrebbe essere disponibile e usata, ma indisponibile e inalienabile, quanti restano effettivamente non alienabili e qual è la quota parte di beni demaniali che possono essere eventualmente immessi nel circolo delle trasformazioni e, quindi, poi, rientrare nella piena disponibilità e vendibilità da parte dei comuni.

Cambia molto se si tratta di 3 miliardi di edifici e terreni o di altri oggetti che hanno un valore che, per il momento, peraltro, forse non è neanche apprezzato pienamente, ma può essere suscettibile di modificazioni e trasformazioni, compresi beni che hanno un valore sensibile, a prescindere dall'interesse economico.

Ci parlavate di foreste. È vero che ci sono anche altre norme di salvaguardia, però bisognerebbe che le foreste rimanessero tali e si possano continuare a sgravare questioni di questo tipo.

Non è chiaro l'elemento interpretativo, a maggior ragione quando lei giustamente sostiene che ci potrebbe essere un andamento evolutivo, per cui anche beni che oggi sono inalienabili potrebbero essere suscettibili di diventarlo. Bisognerebbe saperlo prima.

GIAN GIORGIO PALEOLOGO, Segretario generale della Corte dei conti. Se dovessimo diradare le nebbie, diremmo che, allo stato, il quadro è chiaro. Se guardiamo un fotogramma singolo, che identifichiamo in un dato momento storico, ossia quello del passaggio dei beni, in quel momento il quadro è chiaro: le norme di cui disponiamo indicano il regime di alienabilità solo per i beni del patrimonio disponibile di cui ci siamo occupati e, in avvenire, ossia non più in questo momento, dei beni del patrimonio indisponibile del demanio che saranno dichiarati

disponibili e che ancora non siamo in grado di identificare. Questo è un avvenimento futuro.

Dopodiché, il fatto che in questo momento — fotogramma del trasferimento — tutti questi beni siano inalienabili non comporta, ovviamente, che restino tali. Non è dato a noi prevedere l'evoluzione normativa a questo riguardo, probabilmente ciò è rimesso a voi.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto ste-

nografico della seduta odierna della documentazione consegnata (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 16 giugno 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTAZIONE CONSEGNATA DALLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Audizione sullo schema di D.Lgs n. 196 sulla Attribuzione a
comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio
patrimonio**

(Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

Patrimonio dello Stato - Beni disponibili al 31 dicembre 2008

Tavola I

Regione	N. Beni	Valori (in migliaia)			Incidenza %			Numero beni per Ente
		Fabbricati	Terreni	Totale	Valore totale	Numero Beni	Popolazione	
PIEMONTE	1.040	115.680	95.705	211.385	6,5	6,0	7,4	0,9
VALLE D'AOSTA	24	412	706	1.118	0,0	0,1	0,2	0,3
LOMBARDIA	1.417	146.252	169.449	315.701	9,8	8,1	16,2	0,9
TRENTINO ALTO ADIGE	85	59.413	8.255	67.668	2,1	0,5	1,7	0,3
VENETO	1.708	185.992	178.613	364.606	11,3	9,8	8,1	2,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	861	73.588	20.722	94.311	2,9	4,9	2,1	3,9
LIGURIA	1.122	79.546	105.199	184.744	5,7	6,5	2,7	4,8
EMILIA ROMAGNA	1.462	65.710	67.351	133.060	4,1	8,4	7,2	4,3
TOSCANA	1.027	129.313	62.764	192.078	5,9	5,9	6,2	3,6
MARCHE	373	13.488	24.786	38.274	1,2	2,1	2,6	1,5
UMBRIA	208	7.374	5.275	12.649	0,4	1,2	1,5	2,3
LAZIO	1.364	668.412	191.339	859.751	26,6	7,8	9,4	3,6
ABRUZZO	829	16.861	36.958	53.819	1,7	4,8	2,2	2,7
MOLISE	557	17.347	3.931	21.278	0,7	3,2	0,5	4,1
CAMPANIA	810	126.418	104.012	230.430	7,1	4,7	9,7	1,5
PUGLIA	1.076	51.852	60.281	112.132	3,5	6,2	6,8	4,2
BASILICATA	1.068	6.835	41.770	48.605	1,5	6,1	1,0	8,2
CALABRIA	1.363	51.882	77.839	129.721	4,0	7,8	3,3	3,3
SICILIA	836	50.182	75.685	125.867	3,9	4,8	8,4	2,1
SARDEGNA	164	20.946	13.798	34.744	1,1	0,9	2,8	0,4
Totale Nazionale	17.394	1.887.504	1.344.440	3.231.944	100,0	100,0	100,0	2,1
Italia settentrionale	7.719	726.593	646.001	1.372.594	42	44	46	1,7
Italia centrale	2.972	818.588	284.164	1.102.752	34	17	20	3,0
Italia meridionale ed isole	6.703	342.323	414.275	756.597	23	39	35	2,6
Totale Nazionale	17.394	1.887.504	1.344.440	3.231.944	100	100	100	2,1

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Agenzia del demanio e Istat

**Patrimonio dello Stato - Beni disponibili al 31 dicembre
2008**

Tavola 2

Regione	Composizione per regione		
	Fabbricati	Terreni	Totale
PIEMONTE	55	45	100
VALLE D'AOSTA	37	63	100
LOMBARDIA	46	54	100
TRENTINO ALTO ADIGE	88	12	100
VENETO	51	49	100
FRIULI VENEZIA GIULIA	78	22	100
LIGURIA	43	57	100
EMILIA ROMAGNA	49	51	100
TOSCANA	67	33	100
MARCHE	35	65	100
UMBRIA	58	42	100
LAZIO	78	22	100
ABRUZZO	31	69	100
MOLISE	82	18	100
CAMPANIA	55	45	100
PUGLIA	46	54	100
BASILICATA	14	86	100
CALABRIA	40	60	100
SICILIA	40	60	100
SARDEGNA	60	40	100
Totale Nazionale	58	42	100
 Italia settentrionale	 53	 47	 100
Italia centrale	74	26	100
Italia meridionale ed isole	45	55	100
Totale Nazionale	58	42	100

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Agenzia del demanio e Istat

Tavola 3

Una misura del rilievo degli importi trasferibili in rapporto al patrimonio complessivo degli enti locali (fabbricati e terreni). Dati pro capite in euro

Regione	Importi trasferibili - dati pro capite (in euro)			Il patrimonio degli enti locali - dati pro capite (in euro)			Importi trasferibili su Patrimonio enti locali		
	a	b	c	d	e	f	a/d	d/e	c/f
	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale
PIEMONTE	26	22	48	1604	104	1708	1,6	20,8	2,8
LOMBARDIA	15	17	32	1394	132	1527	1,1	13,2	2,1
TRENTINO ALTO ADIGE	58	8	66	2615	147	2761	2,2	5,5	2,4
VENETO	38	37	75	2995	365	3361	1,3	10,0	2,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	60	17	77	1308	144	1452	4,6	11,7	5,3
LIGURIA	49	65	114	2106	392	2498	2,3	16,6	4,6
EMILIA ROMAGNA	15	16	31	1952	246	2198	0,8	6,3	1,4
TOSCANA	35	17	52	1767	132	1899	2,0	12,8	2,7
MARCHE	9	16	24	1787	175	1962	0,5	9,0	1,2
UMBRIA	8	6	14	1611	172	1783	0,5	3,4	0,8
LAZIO	119	34	153	1116	146	1261	10,6	23,4	12,1
ABRUZZO	13	28	40	1473	361	1834	0,9	7,7	2,2
MOLISE	54	12	66	1864	544	2408	2,9	2,3	2,8
CAMPANIA	22	18	40	1407	168	1575	1,5	10,7	2,5
PUGLIA	13	15	27	1169	157	1326	1,1	9,4	2,1
BASILICATA	12	71	82	1818	362	2180	0,6	19,5	3,8
CALABRIA	26	39	65	1458	296	1754	1,8	13,1	3,7
SICILIA	10	15	25	1381	156	1537	0,7	9,6	1,6
SARDEGNA	13	8	21	1928	307	2235	0,7	2,7	0,9
Totale Nazionale	31	22	54	1561	177	1739	2,0	12,6	3,1
Italia settentrionale	27	24	50	1701	169	1871	1,6	13,9	2,7
Italia centrale	69	24	93	1449	147	1596	4,8	16,4	5,9
Italia meridionale ed isole	16	20	36	1423	207	1630	1,2	9,6	2,2
Totale Nazionale	31	22	54	1561	177	1739	2,0	12,6	3,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio e Banca dati Sirtel

Tavola 4

Una misura del rilievo degli importi trasferibili in rapporto al patrimonio disponibile degli enti locali (fabbricati e terreni). Dati pro capite in euro

Regione	Importi trasferibili - dati pro capite (in euro)			Il patrimonio degli enti locali disponibile - dati pro capite (in euro)			Importi trasferibili su Patrimonio enti locali disponibile		
	a	b	c	d	e	f	a/d	d/e	c/f
	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale
PIEMONTE	26	22	48	355	61	416	7,3	35,7	11,5
LOMBARDIA	15	17	32	301	67	368	5,0	25,8	8,8
TRENTINO ALTO ADIGE	58	8	66	192	74	266	30,4	11,0	25,0
VENETO	38	37	75	283	219	502	13,4	16,7	14,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	60	17	77	214	65	278	28,0	26,1	27,5
LIGURIA	49	65	114	416	186	602	11,8	35,0	19,0
EMILIA ROMAGNA	15	16	31	257	57	314	5,9	27,1	9,8
TOSCANA	35	17	52	258	29	287	13,5	58,9	18,1
MARCHE	9	16	24	453	84	536	1,9	18,9	4,5
UMBRIA	8	6	14	234	77	312	3,5	7,6	4,5
LAZIO	119	34	153	117	36	153	101,1	94,6	99,6
ABRUZZO	13	28	40	368	178	546	3,4	15,6	7,4
MOLISE	54	12	66	549	332	881	9,9	3,7	7,5
CAMPANIA	22	18	40	218	74	292	10,0	24,3	13,6
PUGLIA	13	15	27	221	76	296	5,8	19,5	9,3
BASILICATA	12	71	82	254	203	457	4,5	34,9	18,0
CALABRIA	26	39	65	283	181	464	9,1	21,4	13,9
SICILIA	10	15	25	203	65	268	4,9	23,3	9,3
SARDEGNA	13	8	21	316	128	444	4,0	6,4	4,7
Totale Nazionale	31	22	54	257	77	333	12,3	29,3	16,2
Italia settentrionale	27	24	50	287	75	362	9,2	31,4	13,8
Italia centrale	69	24	93	206	43	248	33,8	56,5	37,7
Italia meridionale ed isole	16	20	36	243	99	342	6,8	20,1	10,6
Totale Nazionale	31	22	54	257	77	333	12,3	29,3	16,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio e Banca dati Sirtel

Tavola 5

Beni patrimoniali disponibili e canoni riscossi - anno 2008

Regione	Valori economici (in migliaia)			Canoni riscossi (in migliaia)			Redditività		
	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale
PIEMONTE	115.680	95.705	211.385	327	197	524	0,28	0,21	0,25
VALLE D'AOSTA	412	706	1.118	0	0	1	0,07	0,04	0,05
LOMBARDIA	146.252	169.449	315.701	781	864	1.646	0,53	0,51	0,52
TRENTINO ALTO ADIGE	59.413	8.255	67.668	65	29	93	0,11	0,35	0,14
VENETO	185.992	178.613	364.606	512	1.907	2.419	0,28	1,07	0,66
FRIULI VENEZIA GIULIA	73.588	20.722	94.311	375	202	577	0,51	0,97	0,61
LIGURIA	79.546	105.199	184.744	347	562	910	0,44	0,53	0,49
EMILIA ROMAGNA	65.710	67.351	133.060	510	823	1.333	0,78	1,22	1,00
TOSCANA	129.313	62.764	192.078	942	988	1.930	0,73	1,57	1,00
MARCHE	13.488	24.786	38.274	299	762	1.062	2,22	3,08	2,77
UMBRIA	7.374	5.275	12.649	58	273	331	0,79	5,17	2,62
LAZIO	668.412	191.339	859.751	5.624	1.312	6.935	0,84	0,69	0,81
ABRUZZO	16.861	36.958	53.819	89	308	397	0,53	0,83	0,74
MOLISE	17.347	3.931	21.278	77	49	126	0,45	1,25	0,59
CAMPANIA	126.418	104.012	230.430	217	349	566	0,17	0,34	0,25
PUGLIA	51.852	60.281	112.132	347	312	659	0,67	0,52	0,59
BASILICATA	6.835	41.770	48.605	54	214	268	0,79	0,51	0,55
CALABRIA	51.882	77.839	129.721	152	275	427	0,29	0,35	0,33
SICILIA	50.182	75.685	125.867	141	181	322	0,28	0,24	0,26
SARDEGNA	20.946	13.798	34.744	5	7	12	0,02	0,05	0,03
Totale Nazionale	1.887.504	1.344.440	3.231.944	10.925	9.612	20.536	0,58	0,71	0,64
Italia settentrionale	726.593	646.001	1.372.594	2.918	4.583	7.502	0,40	0,71	0,55
Italia centrale	818.588	284.164	1.102.752	6.923	3.335	10.258	0,85	1,17	0,93
Italia meridionale ed isole	342.323	414.275	756.597	1.083	1.694	2.777	0,32	0,41	0,37
Totale Nazionale	1.887.504	1.344.440	3.231.944	10.925	9.612	20.536	0,58	0,71	0,64

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Agenzia del demanio

Tavola 6

Numero e valore delle concessioni di demanio marittimo censite dall'Agenzia del demanio. Anno 2009.

(valori assoluti)

Regione	concessioni censite (n.)	riscossioni di canoni e indennizzi (euro)	riscosso per concessione (euro)	Costa in Km	Costa in Km balneabile	Riscosso per KM	Riscosso per Km balneabile
VENETO	786	10.689.841	13.600	159	99	67.274	108.416
FRIULI-VENEZIA GIULIA	593	3.036.630	5.121	112	59	27.186	51.381
LIGURIA	3.816	9.623.489	2.522	349	280	27.551	34.370
EMILIA-ROMAGNA	2.374	11.525.697	4.855	131	99	87.982	116.186
TOSCANA	2.712	10.075.157	3.715	601	392	16.761	25.702
MARCHE	2.280	4.588.042	2.012	173	151	26.520	30.304
LAZIO	2.053	8.028.601	3.911	362	268	22.209	29.957
ABRUZZO	1.132	4.301.363	3.800	126	107	34.192	40.125
MOLISE	196	572.659	2.922	35	34	16.177	16.647
CAMPANIA	2.173	8.122.348	3.738	470	342	17.293	23.750
PUGLIA	2.623	7.050.984	2.688	865	700	8.151	10.073
BASILICATA	128	451.766	3.529	62	59	7.263	7.709
CALABRIA	1.587	4.929.927	3.106	716	604	6.888	8.162
SICILIA*							
SARDEGNA	2.848	5.933.404	2.083	1731	848	3.428	6.999
n. i.		8.886.658					
Totale	25.301	97.816.567	3.866	5891	4042	16.603	24.199

	concessioni censite (n.)	riscossioni di canoni e indennizzi (euro)	riscosso per concessione (euro)	Costa in Km	Costa in Km balneabile	Riscosso per KM	Riscosso per Km balneabile
ITALIA SETTENTRIONALE	7.569	34.875.657	4.608	751	537	46.445	64.957
ITALIA CENTRALE	7.045	22.691.800	3.221	1136	811	19.982	27.966
ITALIA MERIDIONALE ED ISOLE	10.687	31.362.453	2.935	4005	2694	7.831	11.642
n. i.		8.886.658					
Totale	25.301	97.816.567	3.866	5891	4042	16.603	24.199

* i proventi delle concessioni sono già attribuiti su base regionale

n.i. non identificabile

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio e dati Ministero della salute. I dati delle concessioni sono forniti all'Agenzia del demanio su base volontaria

Riquadro 1

Estratto dal referto**“La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo”****Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato****.....**
4.1 Importo dei canoni.

Le concessioni sono rilasciate per una vasta gamma di finalità ed usi, nel presupposto che l'intervento del concessionario possa apportare maggiore utilità al bene in relazione alle esigenze della collettività.

Dal punto di vista delle entrate erariali, le concessioni danno diritto al proprietario-Stato di percepire un canone, oltre che di incamerare le pertinenze eventualmente costruite sul demanio al termine della concessione (art. 49 cod. navigazione).

Il canone viene indicato nell'atto di concessione (art. 19 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione) e viene quindi stabilito, dall'amministrazione concedente, in base alle prescrizioni legislative e regolamentari vigenti (art. 16, comma 2 del suddetto regolamento). Secondo l'impostazione risalente all'entrata in vigore del citato regolamento (art. 16, comma 4), il canone dovrebbe essere determinato in relazione all'estensione dell'area della concessione, allo scopo della medesima e ai profitti potenziali del concessionario.

In considerazione dei possibili scopi, le misure ed i criteri di determinazione del canone sono diversi a seconda del tipo e della finalità della concessione⁴ e quindi esistono più “gruppi” di canoni. Tra le tipologie di concessioni, e relativi canoni, quelli per le attività turistico - ricreative hanno particolarmente richiamato, soprattutto negli ultimi anni, l'attenzione del legislatore (v. oltre)⁵.

L'evoluzione dei criteri di determinazione dei canoni è stata caratterizzata da una serie di “tappe”. Nel primo periodo, durato fino al 1989, il canone è stato quantificato caso per caso con valutazioni di tipo discrezionale, facenti capo alle Autorità marittime, alle Intendenze di finanza e agli Uffici tecnico erariali, in modo da tener conto, in particolare, della utilità economica che poteva esser tratta dalla concessione. La procedura era piuttosto lunga e complessa, tanto che spesso venivano applicati canoni provvisori, salvo conguaglio⁶.

Con la legge 5.5.1989 n. 160, (art. 10), di conversione, con modificazioni, del D.L. 4.3.1989 n. 77, e con il decreto interministeriale di attuazione (D.I. del 19.7.1989), il criterio

⁴ Ad esempio, si hanno concessioni rilasciate per: porti turistici; usi industriali; depositi costieri; ricerche petrolifere; pesca ed acquicoltura; cantieristica; uso abitativo; attività turistico-rivisiva. Il legislatore ha peraltro ritenuto opportuno specificare, nel 1993, che la concessione può essere rilasciata, “oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per le seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.” (art. 01/1 D.L. n. 400/1993 come convertito, con modificazioni, nella L. n. 494/1993).

⁵ Per le attività turistico-rivisive, e la nautica da diporto, ci si riferisce alle nuove regole introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 (L. 27.12.2006 n. 296, art. 1 commi 250-257). Per la situazione precedente, al D.M. trasporti e navigazione n. 342 del 5.8.1998, in attuazione dell'art. 03/1 della L. 4.12.1993 n. 494, e, per la nautica da diporto, al D.M. trasporti e navigazione n. 343 del 30.7.1998. Per la pesca, acquicoltura e cantieristica al D.I. trasporti e navigazione, tesoro e finanze, n. 595 del 15.11.1995, in attuazione dell'art. 03/2 della L. n. 494/1993. Per le altre tipologie (industriale ecc.) al D.I. 19.7.1989, che era stato emanato per stabilire il regime generale per le concessioni.

⁶ Il perno di questa disciplina si ritrova, oltre che nel regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, approvato con il DPR 15.2.1952 n. 328, nella legge 21.12.1961 n. 1501, concernente l'adeguamento dei canoni rispetto all'ultima disciplina all'epoca vigente, risalente alla legge 21.1.1948, n. 8. La legge n. 1501/1961, dispose, tra l'altro, che “l'Amministrazione è tenuta a graduare gli aumenti dei canoni minimi sulla base dell'utilità economica che i concessionari traggono dalla concessione”(art. 2, comma 2).

della discrezionalità fu nella sostanza abbandonato e sostituito dall'applicazione di elementi di quantificazione oggettiva, come l'estensione delle superfici, le volumetrie delle pertinenze, la natura, di facile o difficile rimozione, delle eventuali costruzioni. La procedura fu così snellita e semplificata, ma la diversità della valenza economica delle varie concessioni risultò messa in secondo piano.

Dopo poco, tuttavia, furono nuovamente modificati i criteri e le misure dei canoni, in quanto con la legge n. 165 del 26.6.1990 (art. 12, comma 6), di conversione, con modificazioni, del D.L. 27.4.1990 n. 90, venne stabilito, dal 1990, un adeguamento degli importi, per portarli ad un livello superiore da due a quattro volte di quelli del 1988, tenendo conto non solo delle caratteristiche oggettive, ma altresì “delle capacità reddituali dei beni dati in concessione” e rinviando la concreta attuazione degli aumenti ad un decreto interministeriale del Ministro della marina mercantile, di concerto con quelli delle finanze e del tesoro.

Ma anche questa disciplina, contrassegnata da varie difficoltà di applicazione, ebbe ben presto a cessare. Il decreto interministeriale di attuazione, che era stato emanato in data 18.10.1990, fu infatti annullato dal TAR del Lazio, sez. III, n. 1456/1992, del 5.11.1992, in conseguenza dell'accoglimento di un ricorso di un concessionario contro gli aumenti⁷.

Fu quindi introdotta una nuova normativa, a decorrere dal 1.1.1994, con il già ricordato D.L. n. 400/1993, come convertito, con modificazioni, nella L. n. 494/1993. Il relativo regolamento attuativo per le concessioni turistico-rivcreative fu peraltro emanato dal Ministro dei trasporti e della navigazione solo dopo più di cinque anni (D.M. n. 342 del 5.8.1998)⁸.

Con tali provvedimenti la determinazione dei canoni con finalità turistico-rivcreative fu differenziata in base alla diversa “valenza turistica” del territorio nazionale costiero (alta, media, minore) e, nell’ambito di aree della medesima valenza turistica, con l’applicazione di importi a mq., indicati in apposite tabelle, diversi a seconda delle caratteristiche della concessione, e cioè se rilasciata per l’uso di aree scoperte o meno, e/o con impianti di facile o difficile rimozione e/o con pertinenze; per gli specchi d’acqua, fu applicato il criterio dei canoni decrescenti con l’aumento della distanza dalla costa. Con le suddette disposizioni si cercò di conciliare e combinare i diversi criteri dell’estensione delle aree, del tipo dei manufatti costruiti e della potenziale redditività delle concessioni.

La individuazione della valenza turistica delle singole aree fu rimessa alle decisioni delle Regioni territorialmente competenti (DM n. 342/1998 art. 6) la gran maggioranza delle quali peraltro evitò di deliberare in merito. Per tutte, infine, fu applicato il calcolo, meno oneroso, della valenza “minore”.

La normativa soprericordata, pur essendo stata oggetto, dal 2003, di progetti legislativi di riforma (v. oltre), è invece restata in vigore, nella sostanza, fino al 31.12.2006, allorché è stata modificata, con decorrenza 1.1.2007, dalla legge finanziaria 2007 (legge 27.12.2006, n. 296, art. 1, commi 251-257). Essa, comunque, ha avuto un’applicazione travagliata e controversa, a causa, secondo le valutazioni del Ministero dei trasporti, di una serie di ragioni che “hanno reso difficile mantenere sotto controllo la corrispondenza tra l’azione amministrativa e l’attività di

⁷ Il decreto fu considerato illegittimo in quanto non era stato previamente sottoposto né al parere del Consiglio di Stato né inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁸ Il ritardo nell’adozione del regolamento attuativo della legge n. 494/1993 fu stigmatizzato dalla Corte dei conti in sede di controllo successivo sulla gestione del Ministero dei trasporti e della navigazione (deliberazione n. 77/98). Nella relazione approvata con tale deliberazione n. 77/98, la Corte denunciò la situazione di grave incertezza determinata nel settore dal ritardo del regolamento attuativo ed il fatto che erano state applicate dal Ministero in via provvisoria le misure previgenti dei canoni. I canoni comunque versati per le concessioni demaniali marittime furono peraltro poi resi definitivi dalla legge 27.12.1997 n. 449, che stabilì la decorrenza delle nuove misure dal 1.1.1998 (art. 10).

La Corte dei conti si è pronunciata criticamente nei confronti dell’azione del Ministero in altre occasioni, come verrà detto più oltre (v. nota 43).

determinazione e riscossione dei canoni". Il Ministero - la cui azione non è peraltro certo andata esente da critiche, come si è detto (v. note 27 e 43) - ha individuato tali difficoltà, in particolare, nella complessità della disciplina da applicare, in quanto derivante dalla successione di una serie di disposizioni legislative e regolamentari, ma altresì nelle non semplici problematiche, di cui si è già fatto cenno, connesse al trasferimento, prima per delega e poi per diretto conferimento, alle Regioni, e da queste ai Comuni, delle competenze amministrative in materia di gestione del demanio marittimo⁹.

Prima dell'intervento con la legge n. 296/2006, legge finanziaria per il 2007, art. 1, commi 250 – 257, il Governo progettò una riforma dei criteri e delle misure dei canoni stabiliti per le concessioni turistico-ricreative con i provvedimenti del 1993 e 1998 con l'obiettivo di realizzare un loro adeguamento. Ne dispose quindi la rivalutazione del 300% dal 1.1.2004 (D.L. 30.9.2003 n. 269, art. 32, commi 21,22 e 23, come convertito con modificazioni nella L. 24.11.2003 n. 326) qualora non fosse stato emanato un decreto interministeriale atto ad assicurare entrate erariali ulteriori di almeno 140 milioni annui. Tale provvedimento avrebbe dovuto essere emanato entro il 30.6.2004 (L. 24.12.2003 n. 350, art. 2, comma 53), termine poi prorogato al 30.10.2004 (D.L. 12.7.2004 n. 168, art. 5, comma 2-quinquies, convertito con modificazioni nella L. 30.7.2004 n. 191). Non essendo stato emanato il decreto interministeriale entro questa data, il Governo rinviò, progressivamente, l'entrata in vigore degli aumenti del 300%: prima al 15.12.2004 (D.L. 9.11.2004 n. 266, art. 16, come convertito con modificazioni nella L. 27.12.2004, n. 306), poi al 31.10.2005 (D.L. 30.6.2005 n. 115, art. 14-quinquies, convertito con modificazioni in L. 17.8.2005 n. 168), successivamente al 15.12.2005 (D.L. 30.9.2005, n. 203, art. 3-ter, come convertito con modificazioni nella L. 2.12.2005 n. 248), quindi al 31.10.2006 (D.L. 7.6.2006 n. 206, art. 2/1, come convertito con modificazioni in L. 17.7.2006 n. 234) e infine al 31.12.2006 (D.L. 3.10.2006 n. 262, art. 2, comma 69, convertito con modificazioni nella L. 24.11.2006 n. 286).

La tormentata vicenda dell'aumento del 300% delle tabelle di cui al D.M. n. 342 del 1998, che avrebbe dovuto scattare dal 1.1.2004, ma che non entrò mai effettivamente in vigore, ebbe termine con la finanziaria per il 2007 (L. 27.12.2006, n. 296, art. 1, comma 251) avendo questa disposto, contestualmente all'introduzione di una nuova disciplina, l'applicazione per gli anni 2004, 2005 e 2006 delle precedenti misure stabilite nel 1993 ai sensi della legge n. 494/1993¹⁰.

⁹ Le suseposte valutazioni ministeriali sono contenute in una nota informativa trasmessa a questa Corte, come documentazione alla presente indagine, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, direzione generale dei porti, prot. M TRA/DINFR/ 8330 del 29.5.2008.

¹⁰ L'accidentato percorso dei progetti ed interventi legislativi per gli anni 2004, 2005 e 2006 è stato ricostruito nel testo, sommariamente, per dar conto degli originari intendimenti del Governo, del successivo loro mancato perseguimento e delle decisioni poi assunte, ma con decorrenza dal 2007. In merito all'interpretazione di queste ultime decisioni, è utile rammentare che l'Agenzia del demanio ha inteso chiarire, con lettera circolare n. 2007/7162/DAO del 21.2.2007, che i nuovi criteri di calcolo previsti dalla finanziaria per il 2007 decorrono dal 1º gennaio 2007 e che "a partire da tale data sono abrogati i previgenti criteri di determinazione del canone e le connesse disposizioni. Pertanto, fino al 1º gennaio 2007, e in particolare per gli anni 2004, 2005 e 2006 continuano a vigere i canoni tabellari di cui alla legge 494/1993 e ai successivi decreti del Ministro trasporti n. 342 e 343 del 1998." (Si tratta dei D.M. relativi, rispettivamente, alle concessioni turistico-ricreative e alla nautica da diporto).

A proposito del progettato decreto interministeriale per i canoni 2004, 2005 e 2006, il Ministero delle infrastrutture e trasporti, nella memoria del 28.5.2008 citata nella precedente nota n. 22, ha ricordato che era stato predisposto uno schema di decreto con le finanze che rivalutava le tabelle dei canoni di circa il 250% per ottenere un gettito supplementare dell'importo desiderato di 140 milioni, ma che le proposte dello schema non ebbero successo in sede di Conferenza unificata con le Regioni (17.6.2004) le quali auspicavano piuttosto, in particolare, una devoluzione a loro favore di una quota degli introiti. Il suddetto Ministero ha pure ricordato la risoluzione n. 8-00088 approvata in data 17.6.2004 dalla Commissione finanze della Camera, che impegnava il Governo ad assumere una serie di iniziative in materia (tra l'altro, per contrastare l'evasione del versamento dei canoni; per riformarne i criteri di calcolo; per costituire un gruppo tecnico di confronto tra le Amministrazioni statali interessate e le Regioni; per far progredire il funzionamento del Sistema informativo del demanio; per far devolvere una quota dei canoni alle Regioni) e che il Consiglio dei ministri deliberò in data 22.6.2004 la costituzione al riguardo di un "tavolo tecnico" (Ministeri trasporti ed economia e finanze, Agenzia demanio, Regioni) i cui lavori furono tuttavia pregiudicati dalla

Sono stati mantenuti il criterio della suddivisione delle aree costiere a seconda della loro “valenza turistica”, con identificazione da farsi da parte della Regione, ed il criterio della applicazione di tabelle di canoni a mq. che sono stati differenziati tra: aree scoperte; aree con opere amovibili o di facile rimozione; aree sulle quali insistono opere inamovibili o di difficile rimozione; specchi acquei. E’ stata eliminata la categoria della valenza turistica minore, ma è restata la differenziazione tra aree di categoria A e B, rispettivamente di alta e normale valenza turistica, con l’applicazione degli importi di canone previsti per la categoria B (valenza turistica normale) in caso di mancata identificazione della categoria da parte della Regione. Questa è stata in un certo senso incentivata alla classificazione di categoria A (alta valenza turistica), ove ne ricorrono le condizioni, con la devoluzione a suo favore del 10% dei maggiori introiti derivanti dalle concessioni su beni di tale categoria. Ma, non avendo alcuna Regione attribuito ad aree delle sue coste la categoria A, per tutte si applicano i criteri delle aree di valenza turistica normale.

.....