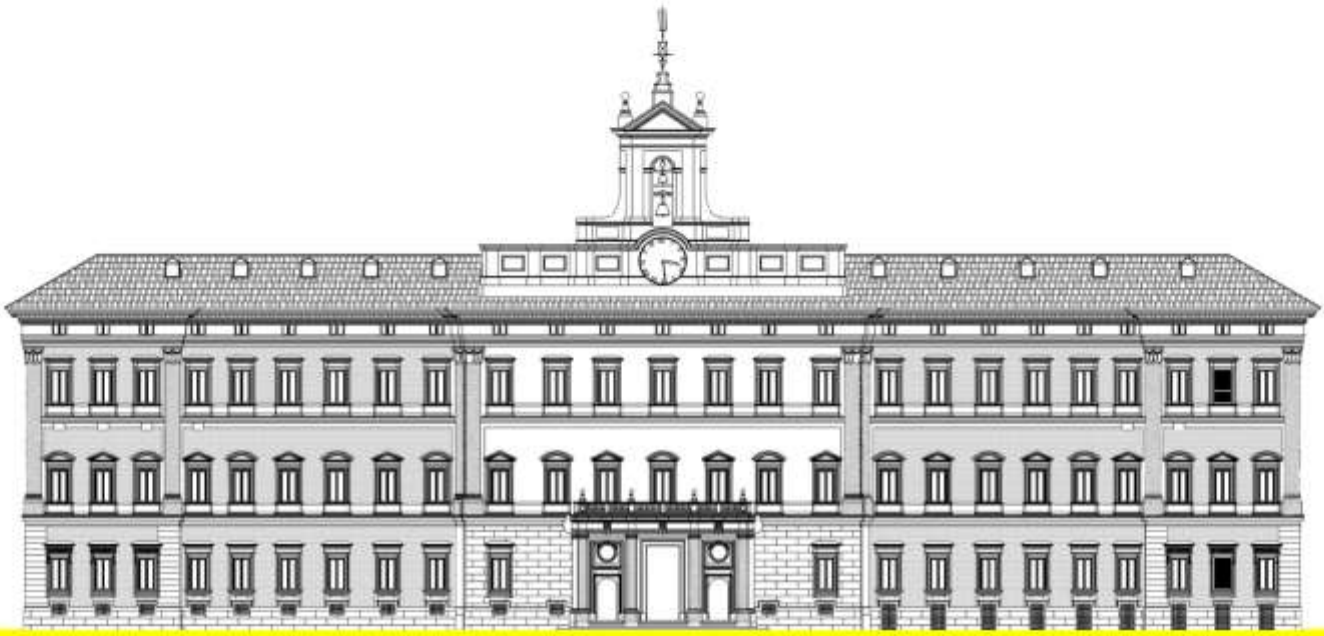
Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2152

Cessione di aree demaniali nel comune di Chioggia

(Approvato dal Senato – A.S. 1149)

N. 40 – 21 gennaio 2020

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2152

Cessione di aree demaniali nel comune di Chioggia

(Approvato dal Senato – A.S. 1149)

N. 40 – 21 gennaio 2020

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.
La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).
L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile
☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ *bs_segreteria@camera.it*

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione
☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ *com_bilancio@camera.it*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA ..... **- 3 -**

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI ..... **- 4 -**

ARTICOLO 1 ..... - 4 -

TRASFERIMENTO AL PATRIMONIO DELLA PROPRIETÀ DI AREE DEMANIALI SITE A CHIOGGIA ..... - 4 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	**2152 e abb.**
Titolo:	**Norme riguardanti il trasferimento al patrimonio disponibile e la successiva cessione a privati di aree demaniali nel comune di Chioggia**
Iniziativa:	**parlamentare**
Iter al Senato:	Approvato con modificazioni dalla 6ª Commissione permanente del Senato
Relatore per la Commissione di merito:	Maniero
Gruppo:	M5S
Commissione competente:	VI Commissione

PREMESSA

Il progetto di legge, di iniziativa parlamentare, reca norme riguardanti il trasferimento al patrimonio disponibile e la successiva cessione a privati di aree demaniali nel comune di Chioggia.

La proposta è stata approvata, in sede deliberante, dalla 6ª Commissione (Finanze) del Senato.

Il testo originario (composto di un articolo) non è corredato di relazione tecnica. Nel corso dell'esame presso il Senato il rappresentante del Governo ha messo a disposizione della 5ª Commissione (Bilancio) una nota della Ragioneria generale dello Stato recante elementi di risposta alle questioni poste nella medesima Commissione[1]. Di tale documentazione si dà conto nella presente Nota.

La 5ª Commissione[2] ha reso parere non ostativo sul testo del provvedimento condizionandolo (ai sensi dell'art. 81 Cost.) alla riformulazione della disposizione di copertura: la condizione è stata recepita nel testo.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

[1] *Cfr.* resoconto sommario della seduta n. 194 del 1° ottobre 2019.

[2] *Cfr.* resoconto sommario della seduta n. 195 del 2 ottobre 2019.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 1
Trasferimento al patrimonio della proprietà di aree demaniali site a Chioggia

La norma è volta a trasferire al patrimonio disponibile del comune di Chioggia l'area del comprensorio denominato «Ex aree imbonite fascia lagunare Sottomarina» (comma 1).

Le norme precisano che l'area è stata individuata dal decreto del Ministro della marina mercantile 19 luglio 1950, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 29 luglio 1950, rettificato con successivi decreti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 12 dicembre 1952, n. 43 del 21 febbraio 1953 e n. 309 del 22 novembre 1975, nonché dal decreto del Ministro della marina mercantile 10 febbraio 1965, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 9 marzo 1965.

Le norme segnalano che l'area sopra citata è già stata oggetto di richiesta di attribuzione da parte del comune di Chioggia, ai sensi dell'articolo 56-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (che definisce una procedura semplificata per il trasferimento di immobili agli enti territoriali) e dispongono che a tale area si applichino le disposizioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 177, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 6.

La legge n. 177 del 1992 ha stabilito che talune aree demaniali (ricadenti nelle province di Belluno, Como, Bergamo e Rovigo) su cui erano state eseguite, in epoca anteriore al 31 dicembre 1983, opere di urbanizzazione o comunque in possesso pacifico di privati, dovevano essere trasferite al patrimonio disponibile del comune nel cui territorio si trovavano. La cessione delle aree doveva avvenire per mezzo di trattativa privata, in deroga ad ogni normativa vigente, determinando il prezzo di cessione con riguardo alla valutazione del solo terreno, con riferimento alle caratteristiche originarie, e non tenendo conto del valore di quanto edificato. I comuni erano poi autorizzati ad alienare, a domanda, ai privati possessori delle aree, i terreni ottenuti in uso od in godimento, una volta eseguite le opere di urbanizzazione. Il relativo prezzo di cessione doveva comprendere la spesa di acquisto e quella di urbanizzazione, e l'imposta di registro sarebbe stata fissata in 100.000 lire. In particolare, l'articolo 6 della legge (che la proposta ora in esame prevede di disapplicare) aveva previsto che l'acquisto delle aree avesse valore di sanatoria agli effetti urbanistici e facesse venire meno le pretese dello Stato per canoni pregressi ed in genere per compensi richiesti a qualsiasi titolo in dipendenza dell'occupazione delle aree. Il contenuto dell'articolo è peraltro riprodotto al comma 2 dell'articolo unico della proposta in esame, ad eccezione della disposizione che conferisce all'acquisto valore di sanatoria agli effetti urbanistici.

L'art. 56-*bis* del DL n. 69/2013 ha disciplinato una procedura di trasferimento agli enti territoriali di beni immobili dello Stato: la procedura era riferita alle domande presentate entro il termine perentorio del 30 novembre 2013. La proposta normativa ora in esame rammenta che il Comune di Chioggia aveva già

richiesto il trasferimento dei beni immobili in questione ai sensi di tale disposizione: la proposta ora in esame, tuttavia, non ne richiama esplicitamente l'applicabilità né ne prevede la disapplicazione[3].

In analogia a quanto previsto anche dall'art. 6 della legge n. 177/1992, si dispone che l'acquisto delle aree da parte dei privati fa venire meno le pretese dello Stato per canoni pregressi ed in genere per compensi richiesti a qualsiasi titolo in dipendenza dell'occupazione delle aree. Dalla data di presentazione da parte dei privati della domanda di alienazione delle aree in loro possesso sono sospesi i procedimenti di ingiunzione o di rilascio delle aree comunque motivati (comma 2).

Si dispone infine che all'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in 800.000 euro per l'anno 2019 e in 200.000 euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, si provveda mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze (comma 3).

Il provvedimento non è corredato di **relazione tecnica**.

La nota della Ragioneria generale dello Stato menzionata in premessa chiarisce che la proposta di legge in esame fa riferimento ad una problematica di origine assai risalente, per cui sulle aree demaniali interessate dal provvedimento - provenienti dalla bonifica dello specchio acqueo lagunare, annoverate dapprima nel demanio marittimo e poi trasferite tra i beni patrimoniali dello Stato - sono stati, negli anni, edificati numerosi fabbricati (in massima parte ad uso abitativo), con l'insorgenza di contenziosi promossi dai privati, che si ritengono, in sostanza, proprietari delle strutture dagli stessi realizzati, a fronte dell'attività amministrativa posta in essere (dall'Intendenza di Finanza, prima, e dall'Agenzia del Demanio, poi) per la tutela della proprietà statale e per recuperare le somme dovute all'erario per gli utilizzi dei privati stessi. Ad oggi, secondo quanto riferito nella nota, i contenziosi sarebbero tutti pendenti, stante il fallimento dei tentativi di risoluzione in via transattiva e conciliativa da parte dell'Agenzia, rendendo difficile la gestione amministrativa del compendio. Peraltro, secondo quanto esposto dall'Agenzia delle Entrate, non è stato possibile perseguire neanche la via del cosiddetto federalismo demaniale, con il trasferimento gratuito dei beni dello Stato all'ente territoriale, ai sensi dell'articolo 56-*bis* del

[3] Di seguito si descrive il contenuto del citato art. 56-*bis*. Gli enti territoriali che intendevano acquisire la proprietà di beni immobili statali trasferibili avrebbero dovuto presentare all'Agenzia del demanio, entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, una richiesta di attribuzione. L'Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti, avrebbe comunicato l'esito all'ente entro sessanta giorni. In caso di esito positivo si sarebbe proceduto al trasferimento. La norma disciplinava poi talune fattispecie particolari, quali: la richiesta di immobili assegnati ad aa. pp., il concorso di più richieste riferite allo stesso immobile, l'ipotesi di mancato utilizzo del bene dopo il trasferimento. I beni trasferiti, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, sarebbero entrati a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali, con subentro dei medesimi in tutti i rapporti attivi e passivi. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti agli enti territoriali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sarebbero state ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento.

decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, ostando l'incertezza sugli assetti proprietari del compendio.

La nota evidenzia che con riferimento al testo in esame sono stati richiesti chiarimenti:

1. sull'ammontare dei canoni pregressi e dei compensi richiesti a qualsiasi titolo in dipendenza dell'occupazione delle aree demaniali in oggetto, che verrebbero meno per lo Stato, a seguito del trasferimento delle aree al Comune di Chioggia;
2. sugli eventuali effetti finanziari correlati all'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 177, richiamata dal testo in esame;
3. circa la scansione temporale dell'onere correlato alla perdita di gettito. In particolare è stato richiesto di specificare se questo sia limitato ad un triennio, come previsto dall'articolo 1, comma 3, o assuma carattere permanente.

1. Ammontare dei canoni pregressi e dei compensi richiesti in dipendenza dell'occupazione delle aree demaniali e 3. Scansione temporale dell'onere correlato

La nota rammenta che la norma è anche volta ad annullare le richieste dello Stato per il recupero dei canoni pregressi e degli indennizzi, a qualsiasi titolo reclamati, per l'utilizzo delle aree demaniali in argomento. Ciò comporta effetti finanziari negativi in termini di minori entrate che sono valutati facendo riferimento agli elementi informativi e ai dati di quantificazione forniti dall'Agenzia del Demanio, in qualità di ente gestore dei beni immobili dello Stato. I dati sono contenuti in un documento allegato alla nota. Da tale documento risulta che il valore del compendio, riferito alle sole aree (data, allo stato, l'incertezza della titolarità dei fabbricati costruiti da privati e dagli stessi rivendicati), ammonta, indicativamente, a circa 2 milioni di euro mentre l'ammontare delle indennità di occupazione riferite alle predette aree ammonta a circa 800.000 euro per gli ultimi dieci anni. Tanto premesso, la nota evidenzia che il trasferimento al Comune - considerato, peraltro, quale unico possibile acquirente – del compendio è a titolo oneroso, in applicazione della ricordata legge 5 febbraio 1992, n. 177, al prezzo che sarà quantificato dalla medesima Agenzia, per cui non sussistono diminuzioni di entrate a carico dell'erario.
Per quanto riguarda, invece, le menzionate indennità di occupazione, valutate dall'Agenzia del Demanio in 800.000 euro, la nota evidenzia che il loro esatto importo potrà essere stabilito solo all'esito dei giudizi pendenti; tuttavia la rinuncia ai canoni prevista dal testo comporta oneri a carico del bilancio dello Stato in pari misura. Inoltre, in via prudenziale, in ragione dei possibili tempi tecnici per il perfezionamento del trasferimento delle aree, l'Agenzia del Demanio, nel documento citato, ha ravvisato l'opportunità di estendere la copertura anche per gli anni 2020 e 2021, per l'importo orientativo di euro 200.000,00 per ciascun anno.

2. Effetti finanziari correlati all'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 177

La nota evidenzia che l'articolo 3, comma 3, della legge n. 177/1992, prevede, per le cessioni delle aree demaniali in oggetto ai privati possessori, il pagamento dell'imposta di registro nella misura fissa di 100.000 lire ossia 51,65 euro. In proposito, circa la valutazione dei potenziali effetti negativi sul gettito tributario, la nota prende atto di un parere del Dipartimento delle Finanze[4], secondo cui l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa in luogo della proporzionale comporterà effetti negativi di gettito, non quantificabili come perdita di gettito, ma come una sorta di rinuncia a maggior gettito in quanto i trasferimenti in parola sono disposti dal provvedimento stesso.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che la proposta in esame è finalizzata il trasferimento di aree, attualmente demaniali, al patrimonio disponibile del comune di Chioggia, che potrebbe poi provvedere all'alienazione ai privati interessati.

La Nota tecnica depositata nel corso dell'esame presso il Senato precisa che il valore del compendio ammonta, indicativamente, a circa 2 milioni di euro mentre l'ammontare delle indennità di occupazione riferite alle predette aree ammonta a circa 800.000 euro per gli ultimi dieci anni.

Si dispone che l'acquisto delle aree faccia venire meno le pretese dello Stato per canoni pregressi ed in genere per compensi che possono essere richiesti a qualsiasi titolo, anche in futuro, in dipendenza dell'occupazione di tali aree.

In proposito sarebbe utile acquisire conferma che tale effetto sia collegato all'acquisto da parte dei privati e non al mero trasferimento delle aree dallo Stato al Comune di Chioggia.

A fronte dell'operazione prefigurata, si prevede un onere che ha durata triennale (2019-2021). A tal proposito, andrebbero esplicitate le ragioni della limitazione temporale dell'onere al triennio: si osserva infatti che i canoni hanno natura potenzialmente permanente mentre, come si evince dagli elementi forniti dal Governo presso il Senato, la copertura disposta appare sterilizzare solo l'onere derivante dal mancato incasso dei canoni riferiti alle ultime dieci annualità (800.000 euro); è inoltre previsto un ristoro forfetario di 200.000 euro annui per il 2020 ed il 2021.

A quest'ultimo riguardo andrebbero altresì esplicitati i parametri e gli elementi di valutazione sottostanti la determinazione degli oneri indicati con riferimento agli esercizi 2020 e al 2021

[4] La nota afferma che il parere è contenuto in una e-mail ricevuta alle 11.08 del 20 settembre 2019.

(che sembrano individuati con esclusivo riguardo ad un'ipotesi di slittamento temporale delle procedure), fermo restando che la previsione di tale spesa non consente comunque di fornire copertura alle mancate entrate da canoni riferite agli esercizi successivi al 2021. Andrebbe pertanto chiarito, anche per gli anni successivi al triennio considerato, quali siano gli effetti finanziari derivanti, su base annua, dal venir meno dei canoni demaniali in questione.

In merito alla sostenibilità finanziaria per il Comune di Chioggia, si prende atto che le norme in esame non pongono in capo al comune l'obbligo di provvedere all'acquisto, né lo assoggettano a diritti potestativi di terzi, per cui l'ente potrà procedere all'acquisto (e alla successiva cessione ai privati interessati) delle aree nel quadro dei propri vincoli di bilancio (cui la norma in esame non deroga) e al sussistere delle necessarie risorse finanziarie.

In proposito si evidenzia che, in caso di alienazione ai privati interessati, la legge n. 177/1992, espressamente richiamata dal testo, all'art. 4 dispone che il prezzo di cessione sia determinato con riguardo alla valutazione del solo terreno, con riferimento alle caratteristiche originarie, e non tenendo conto del valore di quanto edificato. I comuni sono poi autorizzati ad alienare, a domanda, ai privati possessori delle aree soltanto dopo aver eseguito le opere di urbanizzazione. Inoltre, il prezzo dovrà essere versato entro l'anno ovvero, a scelta dell'acquirente, in cinque rate annuali eguali scadenti il 31 dicembre di ciascun anno.

In merito ai profili fiscali, si evidenzia, infine, che l'articolo 3, comma 3, della legge n. 177/1992, la cui applicazione è richiamata dal testo in esame, prevede, per le cessioni delle aree demaniali in oggetto ai privati possessori, il pagamento dell'imposta di registro nella misura fissa di 100.000 lire (ossia 51,65 euro). Sul punto, si prende atto di quanto che, nel corso dell'esame presso il Senato, il Governo ha chiarito che l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa in luogo della proporzionale comporterà effetti negativi di gettito, non quantificabili come perdita di gettito, ma come "una sorta di rinuncia a maggior gettito" in quanto i trasferimenti in parola sono disposti dal provvedimento stesso.

In proposito, pur prendendo atto dell'assenza di effetti diretti, sarebbe utile acquisire una valutazione circa l'eventualità di effetti apprezzabili di carattere indiretto, nell'ipotesi che l'acquisto dei beni in parola determini un effetto di sostituzione rispetto ad altri acquisti immobiliari, che non beneficerebbero della stessa misura dell'imposta.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si segnala che il comma 3 dell'articolo 1 provvede alla copertura dell'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, valutato in 800.000

euro per l'anno 2019 e in 200.000 euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze relativo al bilancio triennale 2019-2021. Ciò posto, premesso che il citato accantonamento reca le occorrenti disponibilità, si rileva la necessità, in considerazione dell'avvenuta conclusione dell'esercizio finanziario 2019, di adeguare la decorrenza dell'onere a far data dall'anno 2020, imputando la relativa copertura al predetto accantonamento del fondo speciale di parte corrente, riferendola al nuovo bilancio triennale 2020-2022. Peraltro, in relazione alla natura dell'onere, derivante, secondo quanto riportato nella citata nota della Ragioneria generale dello Stato[5], dalla rinuncia all'incasso delle indennità di occupazione delle aree oggetto di trasferimento, si potrebbe valutare l'opportunità di specificare che l'onere medesimo è costituito da minori entrate. Su tali aspetti appare comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.

[5] Depositata nella seduta della 5ª Commissione del Senato del 1° ottobre 2019.