

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1488)

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle Finanze**

(REVIGLIO)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(ANDREATTA)

col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(LA MALFA)

col **Ministro dei Lavori Pubblici**

(NICOLAZZI)

col **Ministro della Marina Mercantile**

(COMPAGNA)

e col **Ministro della Difesa**

(LAGORIO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MAGGIO 1981

Disposizioni modificative ed integrative del regio decreto-legge 10 settembre 1923, n. 2000, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, concernente la permuta d'immobili statali in uso ad amministrazioni governative

ONOREVOLI SENATORI. — Il regio decreto-legge 10 settembre 1923, n. 2000, convertito con la legge 17 aprile 1925, n. 473, ha ad oggetto la permuta di immobili demaniali ad uso di amministrazioni governative, civili o militari, con altri immobili da destinare agli stessi o ad analoghi usi.

Scopo di tale provvedimento di legge era quello di consentire un graduale ammodernamento del patrimonio indisponibile dello Stato, mediante cessione d'immobili divenuti fatiscenti e comunque non più idonei a soddisfare dirette esigenze governative, in permuta di altri immobili più funzionali, sia

già esistenti sul mercato, che appositamente da costruire.

Per siffatte permutate, in ragione della succennata loro funzione d'interesse pubblico, era prevista dalla cennata normativa una procedura abbastanza semplice e sollecita, in quanto la loro conclusione veniva subordinata al semplice parere di una commissione amministrativa, composta di elementi tecnici e legali, di guisa che rimanevano soggette al solo controllo di legittimità della Corte dei conti. Per esse, inoltre, non vigevano i limiti di valore che, invece, vincolavano e vincolano tuttora l'Amministrazione finanziaria per le permutate normali, limiti questi ultimi che, essendo di entità alquanto modesta (lire 75 milioni o 250 milioni secondo che la controparte sia un soggetto privato o pubblico), rendono impossibile la realizzazione di operazioni di apprezzabile valore, quali generalmente sono quelle dirette all'acquisizione di immobili da destinare a sede di servizi governativi e quindi di notevole consistenza.

Ora, si è constatato che nel corso degli anni il predetto provvedimento di legge ha avuto scarsa applicazione soprattutto a causa della *conditio sine qua non* — in esso contenuta — per la quale l'immobile da acquisire in permuta dallo Stato doveva essere, comunque, di minor valore rispetto all'immobile demaniale da cedere. Ciò ha impedito la conclusione di numerose trattative, ostacolando il conseguimento del fine che il provvedimento si proponeva e consistente, ripetesì, nell'agevolare il progressivo ammodernamento del patrimonio immobiliare dello Stato.

D'altra parte, è intuitivo come assai difficilmente possano essere reperiti sul mercato immobili di nuova o recente costruzione che abbiano minor valore rispetto ad altri di remota origine, come in via normale sono quelli di cui lo Stato decide di disfarsi proprio per il fatto che sono divenuti non più idonei all'uso governativo, in alcuni casi addirittura per fatiscenza.

Constatata, pertanto, l'esigenza di ovviare a siffatti inconvenienti, si è avvertita la necessità di apportare delle modifiche migliorative alla ripetuta normativa: a ciò si in-

tende provvedere con il presente disegno di legge, che si ha il pregio di sottoporre all'esame del Parlamento per ottenerne l'approvazione.

Tali modifiche tendono a rendere più agevole l'applicazione del su citato regio decreto-legge n. 2000 del 1923, senza tuttavia alterare lo spirito informatore del provvedimento che era e rimane quello — più volte accennato — del rinnovamento del patrimonio indisponibile dello Stato e senza variarne la caratteristica peculiare costituita dalla possibilità di concludere le permutate senza limiti di valore e sulla base del giudizio insindacabile della predetta commissione, composta di elementi tecnici ed amministrativi dello Stato, nominata di volta in volta ed operante nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria.

La possibilità di derogare alla disciplina generale sulle permutate costituiva un indubbio vantaggio di ordine procedurale, per cui si è ritenuto opportuno prevederla nuovamente nel disegno di legge ora predisposto, nel quale, per altro, si è avuto cura di non ripetere le parti del vecchio provvedimento che, nel corso degli anni, si sono manifestate di difficile applicazione.

Tutto ciò premesso, si passa ora ad illustrare i singoli articoli del disegno di legge, evidenziando, per ognuno di essi, gli elementi di novità che vi sono contenuti.

L'articolo 1 riproduce pressochè integralmente la vecchia norma, con solo alcune modifiche di carattere formale, autorizzando l'Amministrazione finanziaria, istituzionalmente competente nella particolare materia, a permutare, senza limite di valore gli immobili demaniali (aree e fabbricati) in uso ad amministrazioni governative, civili o militari, con altri immobili da destinare al soddisfacimento di esigenze governative. Si consente, altresì, di acquisire in permuta immobili da costruirsi a cura della controparte, anche su aree di proprietà demaniale.

Nell'articolo 2 viene espressamente sancito che le operazioni di stima occorrenti per il concretamento delle permutate aventi ad oggetto sia immobili già esistenti che immobili da costruire vengano effettuate dall'ufficio tecnico erariale, istituzionalmen-

te competente per siffatte operazioni, il quale, peraltro — e ciò costituisce una innovazione — è tenuto, qualora l'Amministrazione nel cui interesse viene effettuata la permuta sia provvista di un proprio organo tecnico, ad avvalersi della collaborazione di tale organo, e ciò al fine di poter meglio valutare le esigenze governative al cui soddisfacimento è destinato l'immobile da acquisire in permuta. Nel caso di diverso valore degli immobili oggetto della permuta, si provvede a conguaglio in denaro.

L'articolo 3 fissa preliminarmente un limite insormontabile oltre il quale non può farsi luogo a conguaglio, stabilendo che la differenza di valore tra gli immobili da permutare non può comunque superare il 50 per cento del valore dell'immobile, o del complesso di immobili, avente maggior valore; ciò, al fine di evitare il concretamento di negozi che, sotto le apparenze della permuta, dissimolino vere e proprie compravendite e costituiscano quindi un espediente per eludere i limiti di somma posti dalla legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, in materia di vendita di immobili statali. Si vuole, altresì, evitare la possibilità di esborsi di notevoli somme da parte dello Stato sulla base di una procedura contrattuale semplificata rispetto al normale regime normativo delle permutate.

La stessa disposizione prevede che il conguaglio attivo derivante eventualmente dalla permuta venga versato all'entrata del bilancio dello Stato, e riassegnato con decreto del Ministro del tesoro allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, o di altra Amministrazione competente per legge, per essere destinato alla costruzione o alla manutenzione di immobili da adibire o già adibiti ad uffici e servizi.

Tale previsione trova, in via generale, ragione nel fatto che il regio decreto 18 maggio 1931, n. 544, ha concentrato presso la suddetta Amministrazione dei lavori pubblici tutti i servizi relativi alle opere edilizie da eseguirsi per conto dello Stato; in via particolare, si sottolinea, a titolo di esempio, per l'Amministrazione della difesa, l'assegnazione di tale conguaglio allo stato di previsione della spesa della stessa, che potrà

provvedere direttamente ad utilizzare le relative somme nell'ambito delle proprie competenze contemplate dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478.

In caso di conguaglio a carico dello Stato, la relativa spesa grava sui fondi stanziati nello stato di previsione dell'Amministrazione finanziaria.

L'articolo 4 introduce alcune sostanziali modifiche alla preesistente normativa: in primo luogo, sottopone l'appalto-concorso per gli immobili da costruire — oltreché alla legge ed al regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato — alla vigente normativa in materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici (decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063); stabilisce, inoltre, che l'indicazione delle norme di massima, delle previsioni delle modalità e dei termini da osservarsi dai concorrenti nella redazione dei progetti relativi alle opere (da costruire) offerte in permuta allo Stato viene effettuata dall'ufficio tecnico erariale, anche qui avvalendosi della collaborazione dell'organo tecnico, ove esistente, dell'Amministrazione interessata.

Si mantiene, altresì, fermo il principio che il giudizio sui contratti di permuta sui progetti e sulle offerte è dato insindacabilmente da una commissione costituita ai sensi del successivo articolo 5 e che la stipula del contratto di permuta presuppone l'esito favorevole del collaudo — per gli immobili da costruire — da eseguirsi dagli organi tecnici dell'Amministrazione statale.

L'ultimo comma, infine, esclude la revisione dei prezzi in relazione al corrispettivo dell'appalto-concorso. L'esclusione trova giustificazione nel fatto che all'aumento del valore dell'immobile da costruire mediante appalto-concorso corrisponde, di regola, un simmetrico aumento di valore dell'immobile statale da dare in permuta, per il che il conguaglio in denaro continua a rappresentare la reale differenza di valore tra i due immobili, non suscettibile nel tempo di consistenti modificazioni.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'articolo 5 determina la composizione della commissione chiamata ad esprimere il proprio parere vincolante sui contratti di permuta e sui progetti e le offerte relative alle permutate; tale organo collegiale è nominato, di volta in volta, con decreto del Ministro delle finanze.

L'articolo 6 ricalca nella sostanza le disposizioni di cui all'identico articolo del precedente provvedimento, riaffermando la competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici a decidere su tutte le controversie che sorgessero tra direttori dei lavori e appaltatori e stabilendo che, in caso di rifiuto del fabbricato, per esito sfavorevole del collaudo, l'Amministrazione finanziaria rimane libera da ogni impegno con diritto all'incameramento della prescritta cauzione.

L'articolo 7 contiene una importante innovazione costituita dalla possibilità del ricorso all'eccezionale sistema della trattativa privata, anche nel caso di permutate con immobili da costruirsi, quando contraenti con lo Stato siano regioni, province o comuni; ciò conformemente a quanto già previsto in materia di vendita di beni di proprietà statale (articolo 12 della legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni ed integrazioni).

L'articolo 8 ripete testualmente la disposizione dello stesso articolo 8 del provvedimento del 1923.

L'articolo 9, allo scopo di agevolare la conclusione di operazioni di permuta con gli enti locali territoriali e loro consorzi, autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere prestiti a siffatti enti, anche in deroga alle proprie norme statutarie.

L'articolo 10 contiene la consueta norma di salvaguardia, nello stesso testo dell'articolo 9 del vecchio provvedimento, sancendo l'abrogazione di tutte le norme in contrasto o comunque incompatibili con la nuova legge, ferme restando le disposizioni, in materia

di permuta, di cui alla legge 18 agosto 1978, n. 497, e successive modificazioni.

Nei termini suesposti è il contenuto sostanziale del disegno di legge, nel quale, ovviamente, non è stato riprodotto l'inconveniente che intralciava l'attuazione pratica della precedente normativa (minor valore cioè dell'immobile da acquisire in permuta dallo Stato, rispetto a quello demaniale da cedere).

Si nutre, ora, fiducia che tale disegno di legge verrà esaminato con ogni attenzione dal Parlamento, in considerazione dei notevolissimi vantaggi che esso arrecherà allo Stato, sia direttamente, attraverso il rinnovamento del suo patrimonio, sia indirettamente per l'impulso che andrà ad imprimere all'attività edilizia con conseguenti benefici riflessi sull'intera economia.

Non è da sottovalutare, inoltre, che tale nuova normativa avrebbe il pregio di favorire, segnatamente, la soluzione di numerosi problemi che incombono sull'Amministrazione militare, la quale è in possesso di un ingente patrimonio non più adeguato alle proprie attuali esigenze infrastrutturali, in quanto costituito da immobili inadatti sia per il pessimo stato di conservazione e sia per la non funzionale ubicazione.

Attraverso le permutate si potrebbe agevolare il decentramento delle caserme in zone più periferiche, dove l'addestramento e l'impiego delle truppe potrebbe trovare più facile realizzazione e, nel contempo, favorire l'insediamento nelle vecchie caserme, site in zone centrali, di importanti servizi d'interesse comunale, avendo cura di soddisfare nel modo migliore e più sollecito le esigenze dell'Amministrazione militare, ciò che dalla nuova normativa viene assicurato con la prevista fattiva partecipazione del genio militare alle operazioni tecniche estimative riguardanti le singole operazioni da concludere.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

L'Amministrazione finanziaria è autorizzata a permutare, senza limiti di valore, immobili di proprietà dello Stato, assegnati alle amministrazioni statali, civili o militari, con altri immobili, già esistenti o da costruire anche su aree di proprietà dello Stato, per la loro destinazione al soddisfacimento di pubbliche esigenze.

## Art. 2.

La stima degli immobili oggetto delle permutate di cui all'articolo 1 è fatta dall'ufficio tecnico erariale competente per territorio, il quale si avvale della collaborazione dell'organo tecnico dell'Amministrazione dello Stato interessata.

Nel caso in cui gli immobili oggetto della permuta abbiano un valore diverso, si provvede al relativo conguaglio in denaro.

## Art. 3.

I valori degli immobili da permutare non devono differire fra di loro di oltre il 50 per cento del valore dell'immobile, o del complesso di immobili, avente maggior valore.

Nel caso di conguaglio a favore dello Stato, il relativo importo è versato all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnato con decreto del Ministro del tesoro all'Amministrazione dei lavori pubblici o ad altra Amministrazione competente a norma delle leggi vigenti, per la costruzione o la manutenzione di immobili da adibire o adibiti a uffici o servizi.

La spesa relativa ai conguagli a carico dello Stato grava sui fondi stanziati nello stato di previsione dell'Amministrazione delle finanze.

## Art. 4.

Alle permutate con immobili da costruire l'Amministrazione finanziaria provvede mediante appalto-concorso, nei modi e nelle forme stabiliti dall'articolo 4 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, dagli articoli 40 e 91 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e dalle norme vigenti in materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

L'ufficio tecnico erariale, avvalendosi della collaborazione dell'organo tecnico dell'Amministrazione dello Stato interessata, provvede all'indicazione delle norme di massima, delle previsioni, delle modalità e dei termini che debbono essere osservati dai concorrenti nella redazione dei progetti.

L'aggiudicazione è fatta in conformità del parere della commissione di cui all'articolo 5 della presente legge; l'Amministrazione dello Stato si riserva la facoltà di vigilare, nel corso dell'esecuzione dei lavori, a mezzo di propri organi tecnici, sulla corrispondenza dell'opera al progetto.

Il contratto di permuta è stipulato dopo il collaudo con esito favorevole della costruzione da parte degli organi tecnici dell'Amministrazione dello Stato.

Il corrispettivo dell'appalto-concorso non è soggetto a revisione dei prezzi.

## Art. 5.

I contratti di permuta di cui all'articolo 1 ed i progetti e le offerte relativi alle permutate di cui all'articolo 4 sono subordinati al parere favorevole di una commissione costituita da:

- 1) un consigliere di Stato, presidente;
- 2) un rappresentante dell'Amministrazione finanziaria;
- 3) un rappresentante del Provveditorato regionale alle opere pubbliche, ovvero, qualora la permuta abbia per oggetto immobili in uso all'Amministrazione della difesa, un rappresentante del genio militare;

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4) un rappresentante dell'Ufficio tecnico erariale;

5) un rappresentante dell'Amministrazione dello Stato interessata;

6) un rappresentante del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato;

7) un magistrato della Corte dei conti;

8) un avvocato dello Stato.

Della commissione fa parte, altresì, un rappresentante del Ministero dei beni culturali e ambientali, qualora si tratti di beni sottoposti alla disciplina della legge 1° giugno 1939, n. 1089.

La commissione di cui al presente articolo è nominata di volta in volta con decreto del Ministro delle finanze.

## Art. 6.

La definizione delle controversie previste dal primo comma dell'articolo 42 del capitolato generale di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici è attribuita al Ministro dei lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Nel caso di rifiuto del fabbricato per esito sfavorevole del collaudo, l'Amministrazione rimane libera da ogni impegno, con diritto di incameramento della cauzione che la ditta aggiudicataria è tenuta a depositare all'atto dell'aggiudicazione, in misura non inferiore al 10 per cento del valore dell'immobile offerto in permuta.

## Art. 7.

Quando i contraenti con lo Stato sono regioni, province o comuni, si può procedere con il sistema della trattativa privata. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 4, 5 e 6 della presente legge.

## Art. 8.

Le spese, anche fiscali, inerenti alla permuta sono a carico dell'acquirente dell'immobile dello Stato.

## Art. 9.

La Cassa depositi e prestiti, anche in deroga alle proprie norme statutarie, è autorizzata a concedere prestiti alle regioni, alle province, ai comuni e loro consorzi per l'acquisizione degli immobili di cui alla presente legge, secondo le modalità di cui agli articoli 18 e 19 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, nella legge 8 gennaio 1979, n. 3.

## Art. 10.

Sono abrogate le disposizioni in contrasto, o comunque incompatibili, con la presente legge.

Restano ferme le disposizioni dettate in materia di permuta dalla legge 18 agosto 1978, n. 497, e successive modificazioni.