



## Note sul Federalismo demaniale

Approvato dal Coordinamento del 08/06/2010

**Legge 42/2009**

**PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI**

**Art. 19.**

*(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)*

**1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:**

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;**
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;**
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;**
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale**

Due gli ordini di problemi che, ad una prima lettura del decreto legislativo attuativo dell'articolo 19 della Legge 42/2009 di applicazione del federalismo fiscale, emergono dalle disposizioni in tema: che si tratti di un trasferimento "debole" (vista la discrezionalità a livello centrale col quale si andrà a scegliere i beni oggetto del trasferimento) e che, in ogni caso, il risultato sia non tanto una devoluzione dell'attuale patrimonio immobiliare dello Stato tra diversi livelli di governo sulla base di criteri economici di pertinenza dei beni alle funzioni attribuite agli enti decentrati, quanto un'allocazione basata su puri criteri di profittabilità.

Inoltre lascia un po' esterefatti, visti gli ordini di problemi urgenti su cui da tempo si discute per un reale passaggio ad un sistema federalista (vedi armonizzazione bilanci pubblici piuttosto che determinazione dei costi standard etc.) la scelta del Governo di iniziare il percorso attraverso l'attuazione del c.d. "federalismo demaniale" o "federalismo patrimoniale" (termine più esatto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione) su cui, come fa notare Scuto, "nemmeno la dottrina ha concentrato la propria attenzione in sede di commento alla legge-delega"

### ***Procedura prevista per il trasferimento***

La procedura per il trasferimento segue un doppio binario: lo Stato sceglie cosa potenzialmente attribuire agli enti decentrati ( attraverso D.P.C.M. previa intesa – forse (!) – in Conferenza Unificata), successivamente gli enti decentrati selezionano da questo elenco cosa farsi attribuire, in ultimo, attraverso D.P.C.M. si procede all’assegnazione ( in questo caso senza intesa in sede di Conferenza unificata). Nel primo passaggio vengono fissati, all’articolo 2, una serie di principi coerenti al dettato dell’articolo 19 della Legge 42 per l’assegnazione dei beni (*sussidiarietà, adeguatezza e territorialità; semplificazione; capacità finanziaria; correlazione con competenze e funzioni; valorizzazione ambientale*), i beni immobili vengono poi identificati per categorie all’articolo 5: tutti i beni attualmente inclusi nel demanio marittimo (le spiagge e i porti di interesse regionale) e nel demanio idrico (i fiumi, i laghi), tutti gli aeroporti di interesse regionale, tutte le miniere, tutte le aree e i fabbricati statali (ad esclusione di alcune sottocategorie specificamente previste come gli immobili appartenenti al patrimonio culturale). Se, nell’ambito di queste categorie, un’amministrazione dello Stato ritiene che un certo immobile debba essere trattenuto, dovrà comunicarne esplicitamente l’esclusione e questa decisione dovrà essere adeguatamente motivata e resa pubblica. Per quanto concerne il secondo passaggio della procedura l’elenco dei beni trasferibili viene proposto, almeno per quanto riguarda le aree e i fabbricati, dallo Stato agli Enti territoriali che possono scegliere quali specifici beni farsi effettivamente attribuire (a titolo non oneroso - unico costo effettivo per l’ente territoriale consisterebbe nella riduzione delle risorse finanziarie nella misura pari ai mancati introiti - soprattutto canoni di locazione - sofferti dallo Stato a causa della cessione dell’immobile).

### ***Criticità***

Concordi le opinioni sulle lacune lasciate dalle disposizioni in materia che rischiano di complicare la fase di trasferimento e rendere poco chiari i criteri di attribuzione dal livello centrale. Nello specifico tra le questioni più urgenti, procedendo per articoli, troviamo all’ **articolo 3 (trasferimento dei beni)** due procedimenti differenziati per l’attribuzione dei beni agli enti territoriali. Per quelli ricompresi tra le “*aree*” e i “*fabbricati*” ( articolo 3 punto 2)) si delinea una procedura chiara come sopra richiamata, **per quanto riguarda, invece, i beni non ricompresi manca una disciplina sull’intervento degli enti territoriali per la richiesta di attribuzione dei beni**. Il fatto che soltanto per le “*aree*” e i “*fabbricati*”, fa notare Scuto, sia stata esplicitamente prevista una disciplina che consenta a Regioni ed Enti locali di avanzare le proprie richieste “fa sorgere il dubbio che, per quanto riguarda gli altri beni, si permetta che siano i D.P.C.M. a determinarne l’attribuzione agli enti territoriali, senza la necessità che questi ultimi ne abbiano fatto richiesta in precedenza”. Appare senza dubbio auspicabile garantire che siano gli stessi enti

territoriali ad avanzare le richieste di acquisizione per tutte le tipologie di beni trasferibili, senza consentire procedure di assegnazione “dall’alto”. Inoltre si segnala la mancanza di una disposizione che consenta di istituire forme di raccordo tra Regioni ed Enti locali per meglio orientarne le richieste di acquisizione dei beni allo Stato: ogni Ente locale potrebbe avanzare singolarmente le proprie richieste allo Stato senza accordarsi con la Regione e gli altri Enti locali. Andando avanti con la lettura per criticità all’**articolo 4** (*Status e “valorizzazione funzionale” dei beni attribuiti*): la disciplina, in merito allo *status*, stabilisce l’eccezione per quei beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale che non diverranno parte del patrimonio disponibile ma consente, comunque, allo Stato di includere, attraverso D.P.C.M. motivato, anche i beni non appartenenti alle tre categorie citate nel demanio considerati inalienabili e che non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, o nel patrimonio indisponibile, e non possono essere sottratti alla loro destinazione (articolo 4 punto 1)). Questo si traduce in un eccessivo aumento dei beni trasferiti su cui gravano vincoli di indisponibilità e di destinazione, con una limitazione dell’autonomia gestionale degli enti territoriali. All’**articolo 5** (*Tipologie dei beni*) si apre una questione che merita attenzione e va oltre la mera lacuna d’interpretazione norma. In questo caso, al punto 4, vi è una disciplina specifica per il demanio militare secondo il quale un apposito D.P.C.M. dovrà individuare i beni immobili in uso al Ministero della difesa che potranno essere trasferiti agli enti territoriali. In questo caso però la procedura potrà incontrare un ostacolo nelle nuove norme relative all’Amministrazione della difesa contenute nell’art. 2 della legge finanziaria 2010: la legge ha infatti istituito una apposita società per azioni – denominata “Difesa Servizi Spa” – sotto la vigilanza del Ministero della difesa il cui oggetto sociale riguarda l’attività negoziale diretta all’acquisizione di beni mobili e di servizi e prevede che tra le sue finalità vi siano pure le attività di “*valorizzazione e gestione*” degli immobili militari, da realizzarsi anche attraverso accordi con altri soggetti e la stipula di contratti di sponsorizzazione, nonché il divieto di effettuare procedure di alienazione dei beni del demanio militare (!). Pertanto se sarà la società per azioni a gestire a livello centrale i beni del demanio militare sicuramente sarà estremamente esigua e di poco potenziale la tipologia di questi beni trasferibili agli enti territoriali. In merito all’**articolo 6**, che si occupa della riorganizzazione della disciplina in merito ai fondi immobiliari, si propone di facilitare l’effettiva possibilità dell’ente territoriale di istituire un fondo immobiliare e prevede il coinvolgimento delle risorse dei privati, al fine di utilizzare tali fondi da parte degli enti come ulteriori strumenti di entrate. In ultimo, all’**articolo 7**, si prevede che tutti gli atti necessari per l’attuazione del decreto legislativo siano esenti da ogni tributo e saranno uno o più D.P.C.M. ( senza la previsione di un tavolo di confronto con gli enti territoriali) a determinare criteri e tempi per ridurre le risorse spettanti a Regioni ed Enti

locali in funzione della riduzione delle entrate erariali derivante dal processo di trasferimento dei beni statali.

### **Brevi conclusioni**

In merito a tutto l'impianto normativo dettato dalle disposizioni del Decreto legislativo in questione assolutamente condivisibili le forti preoccupazioni espresse da Andrea Zanardi "lesivo dell'art. 19 della Legge delega, lo schema prevede il trasferimento secondo il solo principio della territorialità, ovvero senza che siano stati definite competenze e capacità finanziaria dei singoli livelli di governo locale. Il rischio è quello diffuso di depauperamento del patrimonio pubblico, di massacro del territorio, di conflittualità tra i diversi livelli di governo locale, di totale disattenzione alle competenze regionali sui territori, di scarico di contenzioso presente sui cespiti immobiliari da trasferire. Come si concilia questa misura con l'attuale difficoltà dei comuni a farsi carico di ulteriori spese per effetto dei limiti imposti dal Patto Interno di stabilità e a fare i conti con la diminuzione di trasferimenti in misura pari alle entrate "previste" nel bilancio statale derivanti dall'utilizzo dei beni? Film già visto con la destinazione degli oneri di urbanizzazione al finanziamento di spese correnti: varianti urbanistiche e assalto del territorio per finanziare i servizi locali." Il fatto che gli enti decentrati possano liberamente scegliere cosa vedersi attribuito a partire dall'elenco statale li porterà naturalmente a selezionare solo quei beni su cui esistono più solide prospettive di valorizzazione in termini reddituali, tenendo conto della riduzione dei trasferimenti per i mancati introiti statali di cui si è accennato in precedenza.

Richiamando Scuto, se si considerano le diverse tipologie di beni non trasferibili - in particolar modo, gli immobili utilizzati per "finalità istituzionali" - e i dubbi relativi al verificarsi di un effettivo processo di attribuzione agli enti territoriali dei beni del demanio militare, sorge il sospetto (già richiamato anche da Anci Lombardia) che il numero di beni effettivamente "utili" che rientrerà nel patrimonio disponibile di Regioni ed Enti locali possa non essere molto significativo.

In chiusura, occorre osservare come le disposizioni contenute nell'articolo 19 della Legge 42/2009 rispondano anche ad esigenze di razionalizzazione della spesa statale.

Una parte dei beni verrà trasferita nello stato di fatto e di diritto e da quel momento gli Enti territoriali si dovranno organizzare per attivare tutte le procedure di messa a reddito e valorizzazione del patrimonio che gli verrà consegnato. Con costi gestionali, manutentivi, procedurali a loro carico, da ritenersi poco compatibili con incrementi della spesa pubblica locale, tenuto conto dei limiti imposti dal Patto Interno di stabilità.

Roma, giugno 2010