

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

54.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 APRILE 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	dal Verme Alessandra, <i>Direttore dell'Agenzia del demanio</i>	4, 9
Audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, Alessandra dal Verme, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Perosino Marco (FIBP-UDC)	8
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 9, 10	ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Direttore dell'Agenzia del demanio	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore dell’Agenzia del demanio, Alessandra dal Verme, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera nonché ai sensi dell’articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, l’audizione del direttore dell’Agenzia del demanio, la dottoressa Alessandra dal Verme, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. Faccio presente che la dottoressa dal Verme è accompagnata da alcuni dirigenti dell’Agenzia del demanio, ovvero il dottor Alessandro Foggia, direttore della Direzione governo del patrimonio, e il dottor Rosario Manzo, responsabile dell’U.O., progetti strategici della Direzione strategie immobiliari, sostenibilità e innovazione.

L’audizione odierna, che si colloca nel quadro dell’attività conoscitiva programmata dalla Commissione con la finalità di operare un costante monitoraggio in ordine all’effettiva attuazione dei principi di au-

tonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, si focalizzerà sulle funzioni e sul ruolo dell’Agenzia del demanio nell’ambito del processo diretto alla compiuta realizzazione del federalismo fiscale.

La dottoressa dal Verme potrà illustrare l’impegno profuso dalla Agenzia nella cornice testé richiamata, ripercorrendo il complesso ventaglio di attività e iniziative da essa portate avanti a partire da quelle riferibili al cosiddetto « federalismo demaniale ».

È precipuo interesse della Commissione acquisire fondamentali elementi di valutazione, anche ai fini dell’approfondimento di eventuali criticità e della individuazione di possibili soluzioni, in merito alle questioni che attengono al patrimonio degli enti territoriali, con particolare riguardo all’utilizzo, alla gestione e alla valorizzazione funzionale dei beni attribuiti, in ossequio alle previsioni dell’articolo 119 della Costituzione, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dei successivi provvedimenti normativi.

Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre del 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori faccio presente che in, conformità a quanto convenuto in sede di Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi e alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni, dopo la relazione introduttiva da parte della dottoressa dal Verme darò la parola a un oratore per Gruppo. Conclusa questa fase della discussione, in considerazione del tempo disponibile, si potrà valutare se procedere a un eventuale ulteriore

serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica.

Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a fare pervenire alla Presidenza della Commissione le richieste di iscrizione a parlare.

A questo punto rinnovo il benvenuto ai nostri ospiti, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per essere intervenuti, e cedo la parola alla dottoressa dal Verme, prego.

ALESSANDRA DAL VERME, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Grazie. Illustre presidente, onorevoli senatori e onorevoli deputati, vi ringrazio. Ringrazio la Commissione per l'opportunità concessa alla Agenzia, favorendoci la presente audizione.

Come ha indicato il presidente stesso, con la legge n. 42 del maggio 2009, emanata in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per l'attuazione del federalismo fiscale. Il primo adempimento formale che ha interessato l'Agenzia del demanio è costituito dal decreto legislativo n. 85 del 2010, nei temi delineati dall'articolo 19 della legge delega n. 42 del 2009.

L'Agenzia del demanio è responsabile della gestione, della razionalizzazione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, ma non gestisce l'intero patrimonio immobiliare di proprietà statale. L'ordinamento giuridico riconosce molteplici casi in cui la gestione e amministrazione dei beni immobili statali è affidata ad altri soggetti pubblici.

Faccio questa piccola premessa per indicare la nostra attività. Il portafoglio immobiliare gestito dall'Agenzia oggi comprende 43.000 beni per un valore di 62 miliardi di euro iscritti al patrimonio dello Stato. Questo patrimonio è costituito da: beni appartenenti al patrimonio indisponibile, che sono in uso governativo, immobili principalmente ad uso di ufficio, sede di Ministeri e altro; beni appartenenti al patrimonio disponibile, ovvero terreni agricoli, fabbricati rurali, immobili residenziali, immobili commerciali, immobili posseduti in quota e altro; beni appartenenti al demanio storico artistico in consegna al

Ministero dei beni culturali, come ville, palazzi storici, ex conventi, forti ed altro.

Occorre fare un piccolo riferimento alla normativa di base del federalismo fiscale attuata attraverso l'Agenzia del demanio e parliamo di federalismo demaniale e federalismo culturale. Con riguardo ai beni del patrimonio disponibili gestiti dalla Agenzia del demanio e ai beni già in uso, non più necessari per finalità del Ministero della difesa, è intervenuta una specifica disciplina recata dall'articolo 56-bis del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito poi nella legge n. 98 del 2013. Questo articolo ha previsto una procedura semplificata per il trasferimento dei beni in proprietà a titolo non oneroso a comuni, province, città metropolitana e regioni. Il termine entro il quale gli enti potevano presentare istanza, inizialmente previsto al 30 novembre 2013, ha subito uno slittamento al 31 dicembre 2016 con il decreto cosiddetto « Milleproroghe », il decreto-legge n. 210 del 2015, e il « Milleproroghe » del 2016.

Infine, la legge di bilancio 2019, nel prevedere un vasto programma di dismissioni immobiliari, stabilì che tra gli immobili potevano essere ricompresi nel piano di dismissione immobili di proprietà dello Stato per i quali fosse stata presentata una richiesta di attribuzione ai sensi dell'articolo 56-bis, che ho citato, del decreto-legge n. 69 del 2013 e per i quali l'ente non avesse presentato la prescritta delibera, salvo che non vi provvedesse entro 30 giorni. Di fatto è stato un ulteriore termine per dire agli enti territoriali: « Se presentate entro 30 giorni la delibera, che era prevista per l'istanza, vi è una sorta di riapertura del termine ». Ora i termini sono interamente chiusi, non è più possibile fare istanza per il federalismo demaniale e ci troviamo nella fase di gestione delle istanze di trasferimento da parte degli enti territoriali.

Do alcuni dati sulla attuazione, e sul monitoraggio che è stato poi prescritto a carico dell'Agenzia del demanio. Le istanze complessivamente pervenute al 2021 sono state 11.777 e di queste istanze circa il 60 per cento, ovvero 7.000, hanno avuto parere favorevole al trasferimento dopo la verifica di sussistenza dei presupposti ef-

fettuati dalle direzioni regionali dell’Agenzia del demanio nel dettaglio al 31 dicembre 2021. Un numero di 5.876 istanze è concluso con trasferimenti del valore complessivo di 1 miliardo 555 milioni. Un numero di 369 istanze e connessi procedimenti sono in fase di *due diligence* da parte degli enti territoriali. Per le restanti, i procedimenti si sono conclusi senza trasferimento per mancata emanazione delle delibere consiliari entro i termini previsti, seppure riaperti, come vi dicevo, dalla legge di bilancio 2019, e per una intervenuta rinuncia all’acquisizione da parte degli enti territoriali interessati.

Un freno all’adozione delle delibere consiliari da parte degli enti territoriali può essere costituito dalle misure compensative, che prevedono una riduzione pari alle minori entrate erariali conseguenti al trasferimento, ovvero se i beni erano redditizi per lo Stato all’epoca del trasferimento, delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà gli immobili produttivi di reddito.

A valle del trasferimento l’Agenzia deve verificare l’utilizzo, che è il cosiddetto « monitoraggio », dei beni acquisiti in proprietà dagli enti territoriali. Il comma 5 dell’articolo 56-*bis* stabilisce, infatti, che trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all’esito di un apposito monitoraggio effettuato dall’Agenzia del demanio l’ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato che ne assicura una migliore utilizzazione. Sintetizzo subito i dati che vi leggerò successivamente, dicendo che praticamente sono pochissimi i casi in cui gli enti territoriali dal monitoraggio sono risultati non aver utilizzato il bene, poiché stiamo parlando di una decina di casi.

Dall’inizio del 2017 l’Agenzia del demanio, tramite le proprie strutture territoriali, ha avviato l’attività di monitoraggio di cui stiamo parlando. Al 31 dicembre 2021 — tutti i dati che ho dato anche in precedenza sono al 31 dicembre 2021 — risultano conclusi 5.042 monitoraggi su 5.876, quindi mancano circa 800 monitoraggi, riferiti a beni per i quali sono trascorsi tre anni dal

trasferimento, di cui il 45 per cento è destinato dagli enti alla pubblica fruizione, fini sociali, scopi istituzionali, opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il 25 per cento è destinato alla messa a reddito, concesso in locazione, venduto, valorizzato ai fini della messa a reddito, e per quanto riguarda il restante 30 per cento circa sono in corso da parte degli enti le attività propedeutiche alla futura destinazione, come studi di fattibilità, progettazioni o altro.

In conclusione, vado abbastanza stretta in modo da rispettare i tempi, si può rappresentare che il federalismo demaniale ha prodotto risultati efficaci per gli enti territoriali e ha permesso un utilizzo più diretto e razionale rispetto alle esigenze dei territori stessi.

Se vogliamo fare un’osservazione per riportarci al contesto attuale, possiamo dire che il federalismo demaniale nasce e viene sviluppato in un’epoca in cui una caratteristica importante è stata quella delle restrizioni di finanza pubblica. Quindi i finanziamenti disponibili per progettazioni, investimenti, sviluppi sono stati assai limitati.

Oggi il nuovo contesto ci porta a importanti finanziamenti messi a disposizione dal PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e dai fondi della coesione territoriale per la realizzazione di investimenti da parte degli enti territoriali finalizzati a scopi istituzionali, sociali, di edilizia residenziale pubblica, universitaria e sanitaria. Sono tutti scopi di interesse degli enti territoriali in una ottica di efficientamento energetico, sostenibilità e innovazione. Ciò può comportare l’esigenza di trovare nuove modalità per un trasferimento puntuale agli enti territoriali di beni demaniali non utilizzati per usi governativi che, però, potrebbero soddisfare gli scopi del PNRR e gli scopi che ho citato. Qui avrei concluso il tema del federalismo demaniale.

Un’altra modalità di federalismo è quella del federalismo culturale, relativa al demanio storico artistico solo in parte gestito dall’Agenzia del demanio. L’articolo 5, comma 5, del decreto legislativo n. 85 del 2010 prevede che nell’ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti

programmi di sviluppo culturale, elaborati ai sensi dell'articolo 112 del codice dei beni culturali, gli enti territoriali possano acquisire a titolo gratuito beni appartenenti al demanio pubblico dello Stato del ramo storico-artistico. Sono esclusi i beni immobili appartenenti al patrimonio culturale nazionale e i beni immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali dell'amministrazione dello Stato.

Sotto il profilo dei contenuti la differenza tra il federalismo demaniale e quello culturale è abbastanza sostanziale, nel senso che sta nell'oggetto del bene del trasferimento, che ha un valore storico, artistico e culturale significativo per il territorio, cui necessariamente deve essere collegato un programma di valorizzazione di interesse pubblico, in coerenza con quanto disposto dal codice dei beni culturali, ovvero il decreto legislativo n. 42, che l'ente deve porre in essere e che richiede adeguati finanziamenti pubblici. Questo esige una riflessione, proprio perché il bene trasferito per il federalismo culturale esige un programma di valorizzazione importante e dei finanziamenti pubblici per realizzare questo programma di valorizzazione.

Non mi sto a dilungare sulla procedura che è stata prevista, però è una procedura piuttosto complessa, partita con un protocollo di intesa sottoscritto con il Ministero dei beni culturali e l'Agenzia del demanio nel 2011. Una parte importante della procedura è proprio l'approvazione, nell'ambito di un apposito tavolo tecnico operativo, del programma di valorizzazione presentato dall'ente, sulla base del quale viene sottoscritto dall'Agenzia del demanio, il MIC (Ministero della cultura) e l'ente l'accordo di valorizzazione, dove sono formalizzati tutti gli obblighi delle parti. Come ho detto prima, nell'ambito di questo accordo di valorizzazione, di rilievo è l'individuazione delle fonti di finanziamento tramite i finanziamenti pubblici dell'ente richiedente il trasferimento del bene.

La procedura attuata, come vedremo dai dati, non ha permesso una grande velocità nel trasferimento dei beni oggetto del federalismo culturale. Pertanto, nel 2020 una cabina di regia fra il Ministero dei beni

culturali e l'Agenzia del demanio ha dato luogo a nuove indicazioni operative per aggiornare le modalità di trasferimento e portare semplificazioni e miglioramenti al procedimento, assicurando una più celere conclusione degli iter e uniformando le attività dei tavoli tecnici. Nello specifico, con le nuove linee guida e le indicazioni operative, dovrebbe essere garantita la qualità dei programmi di valorizzazione sin dall'istanza e la tempestività della loro attuazione che viene assicurata attraverso un cronoprogramma.

Fornisco alcuni dati sull'attuazione del federalismo culturale a distanza di 10 o 11 anni di attività, poiché sono passati 12 anni dal decreto legislativo n. 85 e le procedure sono state convenute nel 2011. Le istanze complessivamente pervenute sono 758. Rispetto alla precedente audizione, che si è tenuta presso questa Commissione, dal 2016 sono pervenute 110 ulteriori istanze, ma sempre nel numero delle 758 che ho citato prima. Alle istanze ha fatto seguito l'attivazione dei procedimenti di trasferimento.

I procedimenti conclusi positivamente sono 233 e a valle di tali procedimenti sono stati trasferiti all'ente i beni interessati, sui quali sono in attuazione i programmi di valorizzazione, ovvero i lavori di recupero, restauro, riuso e le attività di gestione degli immobili. Il valore di tali beni nel conto del patrimonio dello Stato ammonta a 822 milioni di euro circa. Per 233 procedimenti conclusi con trasferimento agli enti il valore degli immobili nel conto del patrimonio è pari a 822 milioni. Di questi 233 immobili, purtroppo solo 32 sono i programmi di valorizzazione completati, per i quali il bene è pienamente fruibile. Dico « pienamente », perché in alcuni di essi il bene è già in parte fruibile. La consistenza finanziaria degli enti di recupero ammonta a 98 milioni di euro di investimenti. Su due immobili vi è stata la retrocessione in accordo con le amministrazioni comunali.

I procedimenti in corso sono 102. Su 76 immobili è attivo un tavolo tecnico per la definizione degli obiettivi e delle strategie di valorizzazione del bene, degli elementi progettuali, amministrativi ed economico-

finanziari collegati ai programmi di valorizzazione.

I procedimenti conclusi positivamente, dunque, rappresentano il 31 per cento e quelli in corso il 13 per cento. Il 57 per cento dei procedimenti, corrispondenti a 421 istanze, si sono, invece, conclusi senza trasferimento. Questo lascia una riflessione da fare. Le ragioni sono diverse, poiché, ad esempio, si tratta di rinunce da parte degli enti richiedenti, ovvero procedimenti per i quali è stata verificata la mancanza dei presupposti procedurali, quali l'inammissibilità della domanda o finanziamenti insufficienti o ancora carenze progettuali. Spesso si è verificato un disallineamento tra la complessità progettuale proposta dagli enti richiedenti e la disponibilità di competenze tecniche specifiche che avevano gli enti territoriali. Questo tema delle competenze è un tema annoso per tutti gli investimenti pubblici. Più in generale si aggiunge una difficoltà ad individuare progettualità con potenzialità di concreta gestione del bene, sostenibile nel medio e lungo periodo del progetto, poiché il progetto esige una gestione che può essere anche molto costosa.

Inoltre, un altro profilo critico riguarda la carenza delle risorse finanziarie che è stata per lunghi anni un fattore di freno, come ho già detto, allo sviluppo di progetti, essendo insufficienti rispetto ai fabbisogni. Il carattere dei progetti finalizzato a destinazioni culturali esige, infatti, che i finanziamenti siano per la massima parte sempre, se non in totale, pubblici.

Sotto il profilo finanziario, come ho detto, oggi possono aprirsi nuove grandi opportunità grazie alla quota dei fondi del PNRR finalizzati alla riqualificazione degli immobili oggetto di tutela per le finalità anche complementari rispetto a quelle del federalismo culturale. L'elemento di maggiore forza per l'attuazione del federalismo culturale è senza dubbio l'indispensabile collaborazione istituzionale tra cultura, Ministero della cultura, Agenzia del demanio e amministrazione del territorio per costruire insieme programmi di valorizzazione concretamente sostenibili sotto tutti i profili.

I nuovi obiettivi europei di innovazione, digitalizzazione e sostenibilità, posti e imposti innanzitutto alle pubbliche amministrazioni, possono determinare un cambio di visione e una nuova prospettiva per i programmi di valorizzazione.

Le tavole che sono state allegate e che abbiamo trasmesso sono accompagnate da cartine che danno l'immediata visualizzazione della distribuzione delle attività, segnalando una partecipazione piuttosto omogenea su tutto il territorio nazionale, con alcune differenze che sono anche spiegate dalla presenza — prevalenza di beni con caratteristiche coerenti a quelle richieste dalla normativa.

Le regioni con maggior numero di istanze in ordine sono: Toscana e Umbria, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Piemonte e Campania. La dinamica delle procedure di trasferimento attuate, con o senza trasferimento e i tavoli tecnici attivi, riporta una certa omogeneità, ma la Lombardia, la Puglia, la Basilicata, l'Emilia-Romagna, la Liguria e il Veneto hanno avuto le *performance* migliori nei programmi di valorizzazione attuati. Il peso delle istanze concluse senza trasferimento è rilevante per tutte le regioni ed esige, come ho già detto, una riflessione sugli scenari evolutivi connessi alle modalità di utilizzo e trasformazione funzionale del bene.

Un dato interessante, indicatore di situazioni di maggiore dinamismo, è fornito dalla percentuale delle istanze sui tavoli tecnici che vede ben posizionate Liguria, Veneto, Lazio, Toscana, Umbria ed Emilia Romagna.

È interessante anche notare che, grazie alla revisione del procedimento amministrativo rielaborato in collaborazione con il Ministero della cultura di cui vi ho detto (nel 2020 sono state ufficializzate le nuove linee guida), è stato possibile accelerare i processi già dal 2019, nonostante la pandemia che poi è sopravvenuta nel 2020.

Per i procedimenti conclusi senza trasferimenti si è arrivati alla definizione negli ultimi tre anni del 45 per cento, mentre nei primi otto anni era stato definito il 55 per cento. Per quelli conclusi con trasferimento la percentuale degli ultimi tre anni am-

monta al 34 per cento rispetto al precedente ottennio. I dati sono rilevati al 2021. Nel 2022 vi sono 7 procedimenti conclusi positivamente, di cui i trasferimenti sono in corso.

Io avevo riportato, ma forse velocizzo, tre modelli di tre tipologie di trasferimenti con i loro programmi, uno al Nord, uno al Centro e uno al Sud. Si tratta di palazzo Madama a Torino, Bottini dell'Olio e l'antica chiesa dell'Assunta a Livorno e l'ex monastero di Santa Chiara a Lecce, ma lascio agli atti qualche dettaglio su questi trasferimenti.

Una volta trasferito l'immobile e in corso l'attuazione del programma di valorizzazione, le strutture territoriali dell'Agenzia del demanio, insieme a quelle della cultura, effettuano l'attività di monitoraggio e di supporto per cercare di superare le criticità e andare a buon fine di quanto contenuto nell'accordo di valorizzazione.

Per rendere efficace ed efficiente l'attività di monitoraggio si è lavorato a un *database* condiviso con il Ministero dei beni culturali, ma in un'ottica di digitalizzazione noi ci impegneremo a creare una piattaforma integrata, in modo che l'ente, il Ministero dei beni culturali e l'Agenzia del demanio siano del tutto integrati dal punto di vista digitale.

In sintesi, gli elementi appena citati sull'attuazione del federalismo culturale sembrano dimostrare la possibilità concreta di realizzare progettualità di qualità in linea con lo sviluppo delle più recenti tecniche di progettazione e in aderenza con modelli di sviluppo culturale fortemente identitarie per il territorio di riferimento, con ritorni sociali di elevato impatto per le comunità locali, grazie alla collaborazione istituzionale tra Stato ed enti territoriali. L'attenzione va spostata sull'introduzione nei programmi di valorizzazione di tecnologie innovative disponibili in coerenza con la tutela storico-architettonica dei beni.

Tutti i processi di valorizzazione attuati nell'ambito del federalismo demaniale e culturale possono rappresentare, anche utilizzando la nuova struttura di progettazione a favore degli enti territoriali che è stata istituita presso l'Agenzia del demanio,

un campo di sperimentazione per la preservazione e lo sviluppo del nostro patrimonio.

È possibile orientare la progettazione per utilizzare le più moderne tecnologie di analisi, indagine e intervento conservativo con tecniche non invasive, sviluppare l'applicazione ad immobili oggetto di particolare attenzione o rilevanza delle tecnologie digitali per la cablatura, il monitoraggio, anche ai fini della manutenzione, dell'economicità della manutenzione e della vigilanza, incrementare la fruibilità attraverso applicazioni informatiche che raccontano la storia dell'edificio e lo rendono accessibile ai cittadini, applicare le più moderne tecniche di risparmio energetico ai beni tutelati, nel rispetto dei principi di conservazione indicati dal Ministero della cultura e operare tramite modalità replicabili delle soluzioni adottate in modo da poter usufruire dell'esperienza innovativa effettuata su alcuni modelli e prototipi virtuosi. Vi ringrazio.

MARCO PEROSINO. Grazie, presidente. Dottoressa dal Verme, è interessante. Avevo letto questi dati del valore di 62 miliardi di beni amministrati. Tempo fa io mi ero innamorato di quella proposta della dismissione del patrimonio pubblico attraverso cartolarizzazione del professore Savona, di altri giornalisti economici come Panerai e altri, che prevedeva la dismissione del patrimonio non più necessario, ma lo quantificava in altri importi superiori, che sono 300 o 400 miliardi, che propriamente sono quello che Lei in apertura ha detto, ovvero patrimonio non amministrato dalla Agenzia del demanio. Lei mi potrà dire se erano notizie soltanto giornalistiche o se questo patrimonio può esistere. Mi riferisco ad alcuni dei beni che lei ha citato come ex caserme, ex ospedali, ex scuole ed ex edifici utilizzati, nati come pubblici che oggi pongono un problema urbanistico e di rigenerazione urbana in certe città.

La dismissione previa cartolarizzazione, cioè la sottoscrizione di quote da parte dei privati di una società, la dismissione e la restituzione degli importi a prestito con qualche utile, sarebbe stata un mezzo per ridurre il debito pubblico, ma oggi il debito

pubblico, con quello che è successo, lo ridurrà semmai l'inflazione, perché soltanto con una buona amministrazione ha raggiunto delle cifre impossibili.

Volevo chiedere se gli altri beni, di cui senza altro Lei è a conoscenza, avrebbero potuto assommare, salvo discorso valori di mercato... Ho visto degli enti che volevano dismettere degli immobili non trovare acquirenti negli ultimi tempi, perché c'è anche la questione, a cui Lei magari mi saprà dare una risposta, della destinazione d'uso, perché, una volta dismessi a privati, chi li acquista potrà utilizzarli per altre finalità.

Invece, per quanto riguarda quelli degli enti pubblici, di cui lei ha parlato diffusamente, dando dei dati sia in termini di numero, sia di procedure e di valore, mi sembravano interessanti, ma ho visto che non ce ne sono molti, perché – questa è la domanda – poi gli enti devono investire per poter utilizzare questi immobili, devono corrispondere a quelle che sono le caratteristiche previste dalla legge e i criteri e soprattutto devono essere adoperate misure compensative che comportano una riduzione dei trasferimenti.

Credo che si potrebbe tentare di migliorare ulteriormente, ma devono essere gli enti che ricevono questi beni, e sono tendenzialmente i comuni più grandi, a utilizzare questi immobili proprio per il discorso della rigenerazione urbana e per evitare occupazione di suolo alle periferie della città per complessi come, ad esempio, complessi scolastici eccetera. Ci vorrebbe questa mentalità. Se ci sono i beni per i privati, quello di cui Le ho accennato, Lei magari mi dirà che è tutto un altro discorso, ma io mi baso su quello che conosco per capire meglio.

Il federalismo culturale credo che sia interessante, ma Lei dice che è stato sostanzialmente di difficile attuazione. Credo che, nell'ambito della cultura, lo Stato debba tenere e amministrare direttamente certe cose, ma con la massima efficienza, possibilmente in termini di spese, di personale, di migliore utilizzo, se possibile, e anche di maggiore fruizione da parte del pubblico, calcolando che, come si dice, l'Italia è quella che ha più beni culturali di tutto il mondo,

quindi più li usiamo, più facciamo turismo e più facciamo occupazione.

La mia domanda centrale è quella di capire se quel dato dei 300-400 miliardi è verosimile, perché non è in gestione all'Agenzia del demanio, e se, invece, le vostre operazioni possono essere migliorate con le dismissioni attualmente effettuate, quelle allo studio e quelle in istruttoria, al fine di dotare gli enti locali di beni per il soddisfacimento delle loro finalità. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, senatore. Non vi sono altri interventi. Do quindi la parola alla dottoressa dal Verme per la replica. Prego.

ALESSANDRA DAL VERME, Direttore dell'Agenzia del demanio. Cerco di rispondere alle questioni che mi sono state poste e poi mi supporteranno anche i direttori presenti. Vorrei fare un chiarimento innanzitutto: dei 300 miliardi, a cui fa riferimento Lei, del patrimonio pubblico in generale, solo 62 miliardi sono in gestione all'Agenzia, mentre il resto è degli enti pubblici territoriali, ovvero di altri enti a cui è stato affidato l'immobile, magari che usa e che gestisce. Questo è un tema.

Non mi dilungo su ciò che può essere fatto dagli enti territoriali sul patrimonio a loro disposizione, ma mi concentro su quello che noi possiamo fare sul patrimonio a nostra disposizione, seppure devo dire che nell'Agenzia del demanio, con la legge di bilancio 2019, è stata istituita una struttura per la progettazione e di recente, come sono arrivata, mi sono attivata perché fosse modificato nell'estate del 2021 il DPCM del 2019 che la rendeva inattuabile. È stata già istituita presso l'Agenzia del demanio, abbiamo il capo della struttura e stiamo facendo i primi bandi. Questa struttura può essere un valido supporto per la qualità della progettazione e per fornire agli enti territoriali competenze tecniche, servizi di progettazione, eccetera, anche e soprattutto necessari per la gestione del loro patrimonio.

Quanto alla cartolarizzazione dei beni, questa parola in passato non ha avuto fortuna. Adesso io non mi voglio adden-

trare, nonostante venga dalla Ragioneria generale – so bene una regola che nessuno deve parlare delle cose degli altri – in questioni di debito pubblico. Come Lei ha anche detto, in questo momento l’ottica principale non era badare al debito pubblico, poiché avevamo ben altro a cui dovevamo badare. Penso che in questo momento piuttosto che parlare di cartolarizzazione, dovremmo parlare di valorizzazione con nuove opportunità, anche insieme ai privati e agli intermediari culturali privati, nel caso del patrimonio privato. Bisogna pensare a nuove opportunità di valorizzazione in un’ottica nuova.

Per tanto tempo l’Italia è stata ferma rispetto all’innovazione che è cresciuta negli altri Paesi. Distaccandomi un attimo dai beni culturali, in generale noi ci siamo poco occupati di vedere il nostro patrimonio come uno strumento di maggiore efficienza e funzionalità, che va incontro al cittadino, essendo il patrimonio di fatto pubblico e del cittadino.

Quindi l’Europa, con i nuovi obiettivi, il PNRR in l’Italia, che finalmente ha condiviso appieno gli obiettivi europei, può essere di grande aiuto per cambiare la visione sul patrimonio pubblico e quindi anche su quello in gestione all’Agenzia del demanio. Noi oggi stiamo lavorando non tanto per vedere che cosa si può vendere o cosa ci resta, ma per vedere innanzitutto il fatto che abbiamo un numero esorbitante di fitti passivi. Questo non è debito per lavori, che poi potrebbe dare luogo a nuovo sviluppo, diciamo, del prodotto italiano, ma è un peso a decorrere di spesa. Cerchiamo di capire quanto di questo patrimonio possiamo finalizzare all’eliminazione dei fitti passivi. Questa è un’ottica che necessariamente va cercata, ma in una modalità moderna, perché è evidente che ciò che mettiamo a disposizione della pubblica ammi-

nistrazione deve essere funzionale e innovativo. Infatti, è dalla logistica che parte la modernizzazione della pubblica amministrazione.

Come dicevo, i principi europei, il PNRR e gli obiettivi nazionali ci pongono di fronte al nostro patrimonio, sia nostro che quello dei beni degli enti territoriali, in una ottica nuova. L’ottica nuova è quella del servizio con scopi sociali e scopi pubblici del patrimonio in una modalità tecnologicamente avanzata ed efficiente.

Dico solo due parole per quanto riguarda i beni del patrimonio culturale. Non è detto che debbano essere sempre visti nell’esclusiva ottica conservativa, ma bisogna trovare un nuovo modo conservativo dei beni culturali per poterli rendere più accessibili e soprattutto per poterli rendere adeguati alla sostenibilità. Sto parlando di efficientamento energetico e di sistemi che permettano che il bene non abbia dei costi così elevati come finora.

Non so se ho risposto a tutto, ma ho cercato di dare una visione estremamente innovativa, che necessariamente ci deve essere sul bene pubblico, perché forse è dalla logistica e dallo spazio che parte poi un processo di innovazione di tutta la pubblica amministrazione e anche del Paese.

PRESIDENTE. Bene. Non vi sono altre richieste di intervento. Ringrazio nuovamente la dottoressa dal Verme e il suo *staff* per il prezioso contributo. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiarato conclusa l’audizione.

La seduta termina alle 9.05.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Alessandra dal Verme - Direttore dell'Agenzia del Demanio

Roma, 27 aprile 2022 h. 8,15

Illustre Presidente,

Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

desideriamo anzitutto ringraziare la Commissione per l'opportunità concessa all'Agenzia del Demanio, favorendoci la presente audizione.

Con la legge 5 maggio 2009 n. 42, emanata in attuazione dell'Articolo 119 della Costituzione il Governo è stato delegato ad adottare uno più decreti legislativi per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il primo adempimento formale che ha interessato l'Agenzia è costituito dal D.Lgs. n. 85/2010, nei termini delineati dall'art. 19 della citata legge delega n. 42/2009.

L'Agenzia del Demanio è responsabile della gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, ma non gestisce l'intero patrimonio immobiliare di proprietà statale. L'ordinamento giuridico riconosce molteplici casi in cui la gestione e amministrazione dei beni immobili statali è affidata ad altri soggetti pubblici.

Il portafoglio immobiliare gestito dall'Agenzia oggi comprende circa **43 mila beni per un valore di 62 miliardi di euro iscritti al patrimonio dello Stato** ed è costituito:

- da beni appartenenti al **patrimonio indisponibile** (beni in uso governativo): immobili principalmente ad uso ufficio sedi dei ministeri;
- da **beni appartenenti al patrimonio disponibile**: terreni agricoli, fabbricati rurali, immobili residenziali (nella maggior parte dei casi quote indivise di proprietà), immobili commerciali, immobili posseduti in quota, etc.;
- da **beni appartenenti al demanio storico-artistico non in consegna al MiC**: ville e palazzi storici, ex conventi, ex forti, mura cittadine, etc.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il processo di trasferimento delineato dal D.Lgs. n. 85/2010 prevede diverse modalità di attribuzione in funzione dei beni e delle amministrazioni che curano la gestione dei vari immobili. Più nel dettaglio:

- con riguardo ai beni patrimoniali disponibili gestiti dall'Agenzia del Demanio e ai beni già in uso e non più necessari alle finalità del Ministero della Difesa - di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 4, del suddetto decreto legislativo - è intervenuta la disciplina recata dall'art. 56 bis del D.L. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, che ha previsto una procedura semplificata per il loro trasferimento in proprietà a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Il termine entro il quale gli Enti citati potevano presentare istanza, inizialmente previsto entro il 30 novembre 2013, è stato poi riaperto dall'art. 10, comma 6-bis, della legge n. 21/2016 (legge di conversione del D.L. n. 210/2015, Milleproroghe 2016) dalla data di entrata in vigore della medesima legge ed entro il termine perentorio del 31 dicembre 2016. Infine, la legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), nel prevedere per il triennio 2019-2021 un vasto programma di dismissioni di immobili, sia di proprietà statale che di altri enti nazionali, per far fronte ad esigenze di finanza pubblica, all'art. 1, comma 423, lettera c), ha stabilito che tra gli immobili da ricomprendere nel predetto piano di dismissione dovessero essere inclusi gli immobili di proprietà dello Stato per i quali fosse stata *“presentata richiesta di attribuzione ai sensi dell'articolo 56-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, accolta dall'Agenzia del Demanio”* e per i quali l'Ente non avesse adottato la prescritta delibera, salvo che non vi provvedesse entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in questione.

Il termine indicato al citato comma 423, lettera c), entro cui gli Enti Territoriali interessati dovevano trasmettere le delibere consiliari per consentire all'Agenzia del Demanio l'adozione del provvedimento di attribuzione ai sensi dell'art. 56 bis, in caso di accoglimento della richiesta, è quindi scaduto il 31 gennaio 2019;

- relativamente al demanio storico-artistico, solo in parte gestito dall'Agenzia del Demanio, è tuttora operativa la procedura speciale prevista dall'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 che prevede l'attribuzione alle Regioni e agli altri Enti Territoriali che ne facciano richiesta dei beni inseriti nell'ambito di specifici accordi di

valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e ss.mm.ii.

FEDERALISMO DEMANIALE

Per il Federalismo demaniale siamo, quindi, nella fase di gestione delle istanze di trasferimento da parte degli Enti Territoriali. La disciplina ha, infatti, fissato al 31 dicembre 2016 il termine perentorio per la presentazione delle richieste, dopo l'ultimo posticipo di tre anni rispetto all'iniziale scadenza del 2013, e al 31 gennaio 2019 la scadenza entro cui gli Enti Territoriali dovevano trasmettere le delibere consiliari per consentire all'Agenzia del Demanio l'adozione del provvedimento di attribuzione, in caso di accoglimento della richiesta presentata ai sensi dell'art. 56 bis D.L. 21 giugno 2013, n. 69.

Si tratta del trasferimento in proprietà a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni dei beni patrimoniali gestiti dall'Agenzia del Demanio e di quelli in uso e non più necessari alle finalità del Ministero della Difesa - esclusi gli immobili in uso governativo o inseriti in piani di razionalizzazione, ovvero in operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'art. 33 del D.L. n. 98/2011 - secondo la procedura ex art. 56 bis del D.L. n. 69/2013.

ALCUNI DATI SULL'ATTUAZIONE - MONITORAGGIO SUI BENI TRASFERITI

Le istanze complessivamente pervenute al 2021 sono state **11.777**. Di queste circa il 60% (**7.017** istanze) **hanno avuto parere favorevole al trasferimento**¹, dopo la verifica di sussistenza dei presupposti effettuata dalle Direzioni Regionali dell'Agenzia del Demanio, non tutti però si sono chiusi positivamente. Nel dettaglio al 31 dicembre 2021:

- **5.876** istanze sono già **concluse con trasferimenti** per un valore complessivo di circa € 1,55 mld;
- **369** procedimenti sono in **fase di due diligence da parte degli Enti Territoriali** - aggiornamenti e/o frazionamenti catastali, sopralluoghi, presa visione della

¹ Le istanze rigettate sono riferibili a beni non rientranti tra gli immobili di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 - così come richiamato dal comma 1 dell'art. 56-bis del D.L. n. 69/2013 - in quanto: appartenenti al Demanio Pubblico dello Stato (ramo idrico, marittimo o aeroportuale); dichiarati di particolare interesse storico artistico dal Ministero della Cultura ai sensi del D.lgs. 42/2004; non di proprietà dello Stato ovvero in uso governativo.

documentazione agli atti delle Direzioni Regionali dell’Agenzia del Demanio al fine di verificare lo stato manutentivo e occupazionale dei beni di cui è richiesta l’acquisizione in proprietà, nonché il reddito dagli stessi prodotto;

- **per le restanti**, i procedimenti si sono conclusi **senza trasferimento** per mancata emanazione delle **delibere consiliari entro i termini previsti (269** inclusi 67 procedimenti per i quali è intervenuta anche la rinuncia espresse all’acquisizione) o per intervenuta **rinuncia all’acquisizione** da parte degli Enti Territoriali interessati (**473**). Un freno all’adozione delle delibere consiliari da parte degli Enti Territoriali interessati è costituito dalle misure compensative che prevedono una riduzione - pari alle minori entrate erariali conseguenti al trasferimento - delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti Locali che acquisiscono in proprietà gli immobili produttivi di reddito (ex comma 7 del citato art. 56 bis).

A valle del trasferimento, l’Agenzia del Demanio deve verificare l’utilizzo dei beni acquisiti in proprietà dagli Enti Territoriali. Il comma 5 dell’art. 56 bis stabilisce, infatti, che *trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all’esito di apposito monitoraggio effettuato dall’Agenzia del Demanio l’ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura una migliore utilizzazione.*

Pertanto, dall’inizio del 2017 l’Agenzia del Demanio, tramite le proprie Strutture territoriali, ha avviato l’attività di monitoraggio in questione.

Al 31 dicembre 2021 risultano **conclusi 5.042 monitoraggi riferiti a beni per i quali sono trascorsi tre anni dal trasferimento** di cui:

- circa il **45%** è **destinato** dagli Enti Territoriali **alla pubblica fruizione** (fini sociali, scopi istituzionali, opere di urbanizzazione primaria e secondaria);
- circa il **25%** alla **messa a reddito** (concesso in locazione, venduto, valorizzato ai fini della messa a reddito);
- per il restante **30%** circa sono in corso da parte dei predetti Enti le **attività propedeutiche** (studi di fattibilità, aggiornamenti catastali, predisposizione di elaborati estimali, ecc.) **alla futura definitiva destinazione.**

In conclusione si può rappresentare che il Federalismo demaniale ha prodotto risultati efficaci per gli Enti Territoriali e ha permesso un utilizzo più diretto e razionale rispetto alle esigenze dei territori stessi.

I nuovi importanti finanziamenti messi a disposizione con il PNRR e con i Fondi della Coesione Territoriale per la realizzazione di investimenti da parte degli Enti Territoriali finalizzati a scopi istituzionali, sociali, di edilizia residenziale pubblica, universitaria, nell'ottica di efficientamento energetico, sostenibilità e innovazione, possono comportare l'esigenza di trovare nuove modalità per il trasferimento agli Enti Territoriali di beni demaniali, non utilizzati per usi governativi atti a soddisfare i predetti scopi.

FEDERALISMO CULTURALE

Relativamente al demanio storico-artistico, solo in parte gestito dall'Agenzia, l'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 prevede che nell'ambito di specifici **accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi di sviluppo culturale**, elaborati ai sensi dell'art. 112, co.4, D.Lgs. 24 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), gli Enti Territoriali possano acquisire, a titolo gratuito, beni appartenenti al demanio pubblico dello Stato, ramo storico artistico. Sono esclusi i beni immobili appartenenti al patrimonio culturale nazionale e i beni immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato.

Sotto il profilo dei contenuti la differenza tra il Federalismo demaniale e quello culturale sta proprio nel bene oggetto del trasferimento. Un Programma **di Valorizzazione di interesse pubblico**, coerente con quanto disposto dal Codice, che l'Ente deve porre in essere e che richiede adeguati finanziamenti pubblici, deve necessariamente avere un **valore storico artistico culturale significativo**.

PROCEDURA

Sulla base del quadro normativo citato è stata definita la procedura attuativa con un Protocollo d'Intesa sottoscritto il 9 febbraio 2011 tra il Segretariato Generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'Agenzia del Demanio. Con la Circolare del 2011 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Segretariato Generale è stata ulteriormente specificato l'iter procedurale.

Per coordinare le attività relative al trasferimento degli immobili, oggetto di tutela storico-architettonica, è stata istituita tra il MiC e l'Agenzia del Demanio una "Cabina di Regia" a livello nazionale, con l'obiettivo di fornire indicazioni e supporto alle rispettive Strutture

territoriali per una omogenea e coerente applicazione, in via amministrativa, della norma di riferimento.

Per quanto attiene il procedimento, ricevuta l'istanza da parte dell'Ente richiedente e dichiarata ammissibile, il Segretariato Regionale del MiC costituisce il Tavolo Tecnico Operativo (TTO) al quale partecipa la Struttura territoriale dell'Agenzia del Demanio e lo stesso Ente Territoriale che ha presentato l'istanza di attribuzione in proprietà del bene.

Nell'ambito del TTO viene esaminato ed approvato il Programma di Valorizzazione presentato dall'Ente, sulla base del quale viene successivamente sottoscritto dal MiC, dall'Agenzia del Demanio e dall'Ente Territoriale l'Accordo di Valorizzazione (ADV) nel quale sono formalizzati gli obblighi assunti dalle Parti coinvolte per il raggiungimento degli obiettivi e dei contenuti indicati nel Programma di Valorizzazione (PdV).

Particolare rilievo assume nel contesto del PdV, allegato degli Accordi di valorizzazione, la precisa individuazione delle fonti di finanziamento tramite lo stanziamento nel bilancio dell'Ente richiedente, ovvero la richiesta di sovvenzioni ad altri Enti Pubblici o, ancora, l'attivazione di forme di partenariato pubblico-privato. Nei termini previsti dall'Accordo, il trasferimento in proprietà del bene avviene con atto pubblico sottoscritto dall'Agenzia del Demanio e dall'Ente Territoriale.

Anche per il Federalismo culturale, qualora il trasferimento dei beni generi minori entrate per l'Erario è prevista l'adozione di misure compensative in termini di minori somme erogate a favore agli Enti Territoriali, secondo quanto stabilito dalla Ragioneria Generale dello Stato.

In data 8 settembre 2020 sono state approvate in sede di Cabina di Regia fra le due Amministrazioni le **“Nuove indicazioni operative”** in questa materia, per aggiornare le modalità di trasferimento e apportare semplificazioni e miglioramenti del procedimento sulla base delle esperienze acquisite.

Infatti, trascorsi dieci anni dalla entrata in vigore della normativa in parola, sia il MiC, sia l'Agenzia del Demanio hanno ritenuto necessario emanare nuove istruzioni sulla base della citata circolare MiBACT del 2011 e delle *“best practices”* formatesi nel frattempo.

Pertanto, le **“Nuove indicazioni operative”** sono finalizzate ad assicurare la più celere conclusione degli iter, uniformare l'attività dei Tavoli Tecnici regionali, definire meglio finalità e modalità di attuazione dei Programmi e degli Accordi di Valorizzazione d'interesse

culturale, assicurare l'effettiva copertura finanziaria degli interventi proposti, nonché un livello progettuale di alta qualità.

Nello specifico, il maggior successo nei procedimenti di trasferimento dovrebbe essere garantito dalla qualità dei Programmi di Valorizzazione che deve essere dimostrata sin dalla presentazione dell'istanza, mentre la tempestività viene assicurata con la definizione di un cronoprogramma. L'Accordo di programma può essere rimodulato solo in ragione di criticità connesse all'attuazione delle opere di recupero e restauro del bene.

ALCUNI DATI SULL'ATTUAZIONE - MONITORAGGIO SUI PROGRAMMI DI VALORIZZAZIONE

Quanto alle attività svolte sino ad oggi, nelle Tavole allegate si forniscono i numeri più significativi del **Federalismo culturale** che consentono una verifica a 12 anni di distanza dal varo del D.Lgs. n.85/2010. Va tuttavia tenuto conto dei tempi lunghi della prima fase procedimentale fino alle innovazioni introdotte in via fattuale dal 2019 poi consolidate nelle nuove indicazioni operative del 2020.

Le **istanze complessivamente pervenute sono 758**, sono concentrate nel periodo immediatamente successivo all'introduzione della norma. Dal 2016 – data della precedente Audizione presso Codesta autorevole Commissione Parlamentare - sono pervenute 110 istanze.

Ha fatto seguito alle istanze l'attivazione dei procedimenti di trasferimento. I **procedimenti conclusi positivamente sono 233**. A valle di tali procedimenti sono stati trasferiti all'Ente i beni interessati, sui quali sono in attuazione i Programmi di Valorizzazione ovvero i lavori di recupero, restauro, riuso e le attività di gestione degli immobili. **Il valore di tali beni nel conto del patrimonio dello Stato ammonta a 822 milioni di euro circa.**

Di questi 233 immobili, **sono 32 i Programmi di Valorizzazione completati**, per i quali quindi il bene è pienamente fruibile. Gli interventi di recupero consistono in **98 milioni di euro di investimenti.**

Su **2 immobili vi è stata la retrocessione**, in accordo con le Amministrazioni Comunali.

I procedimenti in corso sono 102, su 76 immobili è attivo un Tavolo Tecnico per la definizione degli obiettivi e delle strategie di valorizzazione del bene, degli elementi progettuali tecnici, amministrativi ed economico- finanziari dei relativi Programmi di Valorizzazione.

I procedimenti conclusi positivamente rappresentano dunque il 31%, quelli in corso il 13 %.

Il 57% dei procedimenti (421 istanze) si sono invece conclusi senza trasferimento. Le ragioni sono diverse. Si tratta di rinunce da parte degli Enti richiedenti, ovvero di procedimenti per i quali è stata verificata la **mancanza dei presupposti procedurali**, quali l'inammissibilità della domanda o finanziamenti insufficienti, ovvero **carenze progettuali**. Spesso si è verificato un disallineamento tra la complessità progettuale proposta dagli Enti richiedenti e la disponibilità di competenze specifiche degli stessi. Si aggiunge, più in generale, una difficoltà ad individuare progettualità con potenzialità di concreta gestione del bene che tutelino la sostenibilità di medio lungo periodo del progetto. Un altro profilo critico riguarda la **carenza delle risorse finanziarie** che è stata per lunghi anni un fattore di freno allo sviluppo di progetti, essendo insufficienti ai fabbisogni. Il carattere dei progetti, finalizzati a destinazioni culturali, esige che i finanziamenti siano per la massima parte se non in totale pubblici. Come anzidetto il Programma di Valorizzazione deve essere conforme alle prescrizioni del D.Lgs. n. 42/2004 che vincola di fatto al finanziamento pubblico.

Sotto il profilo finanziario, oggi possono aprirsi nuove opportunità grazie alla quota dei fondi del PNRR finalizzati alla riqualificazione di immobili oggetto di tutela per finalità anche complementari rispetto a quelle del Federalismo culturale.

Un elemento di forza per l'attuazione del Federalismo culturale è, senza dubbio, **l'indispensabile collaborazione istituzionale tra il Ministero della Cultura, l'Agenzia del Demanio e le Amministrazioni del Territorio** per costruire insieme Programmi di Valorizzazione che siano concretamente sostenibili sotto il profilo economico finanziario, rispondenti alla domanda di spazi pubblici finalizzati alla diffusione della cultura, nonché all'esigenza di rigenerazione e riqualificazione di immobili fortemente identitari per le comunità locali. I nuovi obiettivi europei di innovazione, digitalizzazione e sostenibilità, imposti innanzitutto alle Pubbliche Amministrazioni, possono determinare un cambio di passo in un'ottica nuova nei processi di valorizzazione.

Le tavole accompagnate da cartine danno l'immediata visualizzazione della distribuzione delle attività, segnalano una partecipazione abbastanza omogenea sul territorio nazionale, con differenze che sono spiegate anche dalla presenza/prevalenza di beni con caratteristiche coerenti con quelle richieste dalla normativa. Le Regioni con maggior numero

di istanze sono in ordine Toscana e Umbria, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Piemonte e Campania.

La dinamica delle procedure di trasferimento attuate con o senza trasferimento e i tavoli tecnici attivi riportano una certa omogeneità sul territorio, ma Lombardia, Puglia/Basilicata, Emilia Romagna, Liguria e Veneto hanno avuto le *performance* migliori nei Programmi di Valorizzazione attuati.

Il peso delle istanze concluse senza trasferimento è comunque rilevante per tutte le Regioni ed esige una riflessione sugli scenari evolutivi connessi alle modalità di utilizzo e trasformazione funzionale del bene.

Un dato interessante, indicatore di situazioni di maggiore dinamismo, è fornito dalla percentuale delle istanze sui Tavoli Tecnici che vede ben posizionate Liguria, Veneto, Lazio, Toscana/Umbria, ed Emilia Romagna.

Interessante anche notare che grazie alla revisione del procedimento amministrativo, rielaborato in collaborazione con il Ministero della Cultura tramite una Cabina di Regia nazionale, è stato possibile accelerare i processi già a partire dal 2019, nonostante la pandemia.

Per i procedimenti conclusi senza trasferimenti si è arrivati alla definizione negli ultimi tre anni del 45%, mentre nei primi otto anni era stato definito il 55% (190 procedimenti rispetto ai 231 conclusi nei primi otto anni); per quelli conclusi con trasferimento la percentuale degli ultimi tre anni ammonta al 34% (79 rispetto ai 159 conclusi con trasferimento nei primi otto anni).

I dati sono rilevati al 2021, nel 2022 vi sono 7 procedimenti conclusi positivamente i cui trasferimenti sono in corso.

Per mostrare la complessità dei progetti necessari per il trasferimento dei beni alle amministrazioni locali cito tre esempi:

- Palazzo Madama, Torino
- Bottini dell'Olio e Antica Chiesa dell'Assunta, Livorno
- Ex Monastero di Santa Chiara, Lecce

L'elemento che contraddistingue questo patrimonio è sicuramente il forte valore identitario e il loro legame con il territorio e il contesto ambientale, territoriale e dei tessuti urbani dove

sono collocati. Si tratta di beni alcuni molto noti, altri diffusi sul territorio in città di piccole o medie dimensioni, o poco noti ma molto legati alla storia della comunità locale.

Il primo – Palazzo Madama – particolarmente rappresentativo della Città di Torino, già utilizzato dal 1934 come museo, ha come obiettivo, da raggiungere con un programma che si articola nell’arco di 15 anni, non solo il completamento e il rafforzamento dell’attività museale, ma anche il recupero dell’area verde a livello della piazza antistante. Di fatto è un esempio concreto di un intervento che va in continuità con l’utilizzo e che segna un naturale passaggio al patrimonio della città. Quanto ai tempi: nel 2012 si è avviato il Programma di Valorizzazione, a luglio del 2015 si è giunti all’Accordo di Valorizzazione, a cui è seguito l’atto di trasferimento a novembre 2016.

Il Bottini dell’Olio e Antica Chiesa dell’Assunta a Livorno si inserisce nell’ambito del recupero e della riqualificazione dell’area “luogo Pio”, strategicamente importante per il valore storico, artistico ed urbanistico. L’istanza è pervenuta nel 2012, trasferimento e valorizzazione si sono conclusi nel 2018, con strutture inaugurate e aperte al pubblico. L’intervento mira al ripristino del carattere originario della zona perduta con le demolizioni belliche attraverso il recupero degli edifici e la ricostruzione dei volumi demoliti.

Un altro esempio in cui il Programma di Valorizzazione è concluso è quello dell’Ex Monastero di Santa Chiara a Lecce che attualmente ospita, aperti al pubblico, il MUST (museo storico della città di Lecce), uno spazio dedicato all’arte contemporanea ed un contenitore culturale a disposizione della cittadinanza. Il bene già in concessione al Comune dal 2010 è stato trasferito nel 2018.

Una volta trasferito l’immobile e in corso l’attuazione del Programma di Valorizzazione, le strutture territoriali dell’Agenzia del Demanio, di concerto con quelle del Ministero della Cultura, esercitano un’attività di monitoraggio e di supporto, per cercare di superare eventuali criticità e portare a buon fine quanto contenuto nell’Accordo di Valorizzazione, atto propedeutico al trasferimento.

Per rendere più efficace ed efficiente l’attività di monitoraggio si è lavorato ad un data-base condiviso con il MiC. Un maggiore coordinamento tra le Amministrazioni centrali e locali coinvolte nel processo richiede, tuttavia, in una logica di completa digitalizzazione dell’Amministrazione, una piattaforma integrata - ad oggi in fase di studio - finalizzata a semplificare l’intero procedimento, a partire dalla domanda di trasferimento da parte dell’Ente, per arrivare all’atto conclusivo di attribuzione in proprietà dell’immobile.

In sintesi, gli elementi appena citati sull'attuazione del Federalismo culturale sembrano dimostrare la possibilità concreta di realizzare una progettualità di qualità, in linea con lo sviluppo delle più recenti tecniche di progettazione e in aderenza con modelli di sviluppo culturale fortemente identitari per il territorio di riferimento, con ritorni sociali di elevato impatto per le comunità locali, grazie alla cooperazione istituzionale tra lo Stato e gli Enti Territoriali.

L'attenzione va spostata necessariamente sull'introduzione nei Programmi di Valorizzazione anche delle tecnologie innovative disponibili in coerenza con la tutela storico-architettonica che caratterizzano tutti i beni oggetto di trasferimento.

Tutti i processi di valorizzazione attuati nell'ambito del Federalismo demaniale culturale possono rappresentare, anche utilizzando le potenzialità della Struttura di Progettazione a favore degli Enti Locali, un campo di sperimentazione per la preservazione e lo sviluppo del nostro patrimonio storico-artistico è possibile:

- orientare la progettazione per utilizzare le più moderne tecnologie di analisi, indagine e di intervento conservativo con tecniche non invasive;
- sviluppare l'applicazione ad immobili oggetto di particolare attenzione e rilevanza, delle più recenti tecnologie digitali per la cablatura, il monitoraggio anche ai fini della manutenzione e la vigilanza;
- incrementarne la fruibilità attraverso applicazioni informatiche che raccontano la storia dell'edificio e lo rendono accessibile ai cittadini;
- applicare le più moderne tecniche di risparmio energetico ai beni tutelati, nel rispetto delle indicazioni e delle finalità istituzionali del Ministero della Cultura;
- operare tramite modalità replicabili delle soluzioni adottate.



AGENZIA DEL DEMANIO

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

sezione federalismo culturale

Roma, 27 aprile 2022

FEDERALISMO CULTURALE: art. 5, comma 5 D. Lgs. n. 85/2010

Alla data del 31 dicembre 2021 risultano:

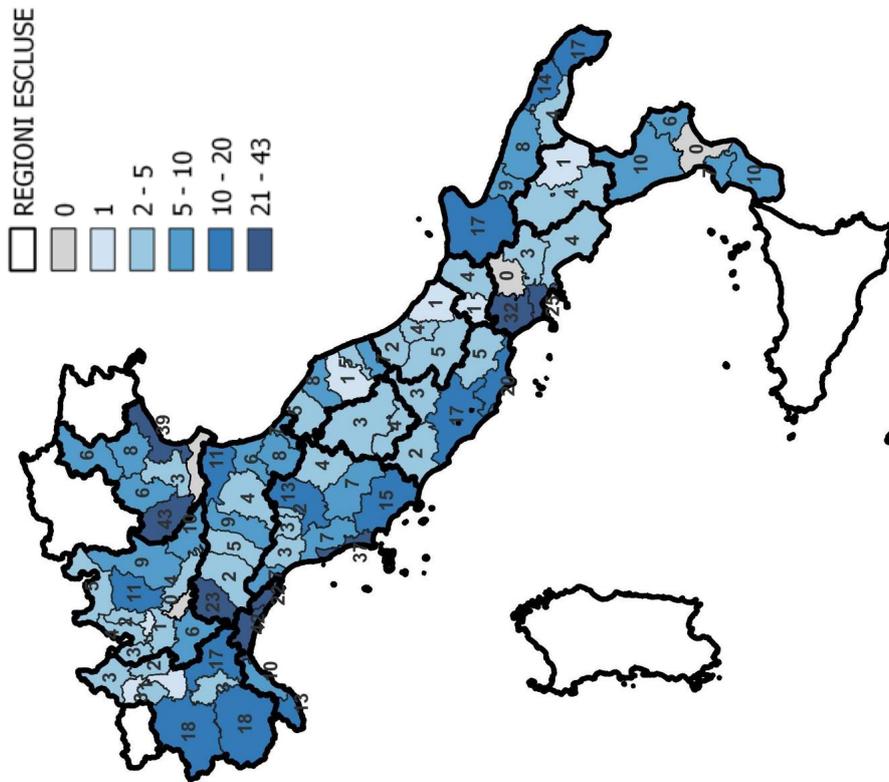
Istanze pervenute	758
Procedimenti in corso	102
Procedimenti conclusi con trasferimento	233
di cui:	
dal 01.06.2010 al 31.12.2018	154
dal 01.01.2019 al 31.12.2021	79
Procedimenti conclusi senza trasferimento	421
di cui:	
dal 01.06.2010 al 31.12.2018	231
dal 01.01.2019 al 31.12.2021	190
Retrocessi	2
Tavoli tecnici attivi	76
Programmi di Valorizzazioni attuati	32



FEDERALISMO CULTURALE

Numero totale istanze pervenute a livello nazionale **758**

DDTT	N° istanze
Abruzzo e Molise	17
Calabria	33
Campania	64
Emilia Romagna	75
Lazio	43
Liguria	87
Lombardia	60
Marche	26
Piemonte	65
Puglia e Basilicata	74
Toscana e Umbria	105
Veneto	105
Roma Capitale	4
TOTALE	758



mappatura su base provinciale



AGENZIA DEL DEMANIO

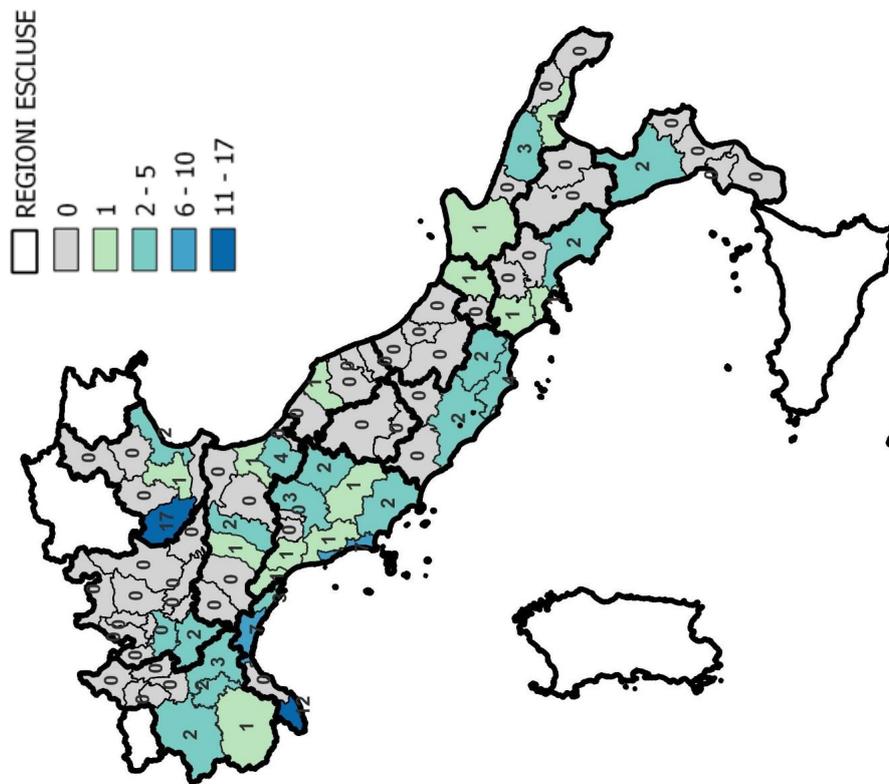
Direzione Strategie Immobiliari, Sostenibilità e Innovazione
Progetti strategici

FEDERALISMO CULTURALE

Numero totale procedimenti in corso

102

DDTT	N° procedimenti in corso
Abruzzo e Molise	1
Calabria	2
Campania	4
Emilia Romagna	8
Lazio	7
Liguria	22
Lombardia	5
Marche	1
Piemonte	8
Puglia e Basilicata	5
Toscana e Umbria	18
Veneto	20
Roma Capitale	1
TOTALE	102



mappatura su base provinciale



AGENZIA DEL DEMANIO

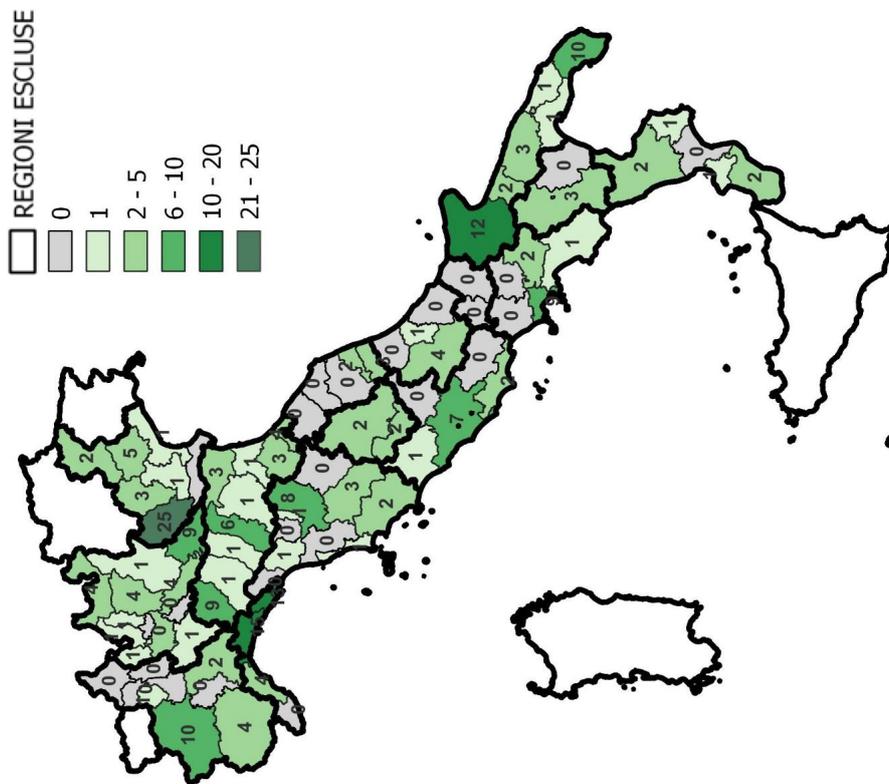
Direzione Strategie Immobiliari, Sostenibilità e Innovazione
Progetti strategici

FEDERALISMO CULTURALE

Procedimenti conclusi con trasferimento

233

DDT	N° procedimenti conclusi con trasferimento
Abruzzo e Molise	5
Calabria	6
Campania	12
Emilia Romagna	29
Lazio	9
Liguria	32
Lombardia	28
Marche	5
Piemonte	17
Puglia e Basilicata	32
Toscana e Umbria	20
Veneto	37
Roma Capitale	1
TOTALE	233



mappatura su base provinciale



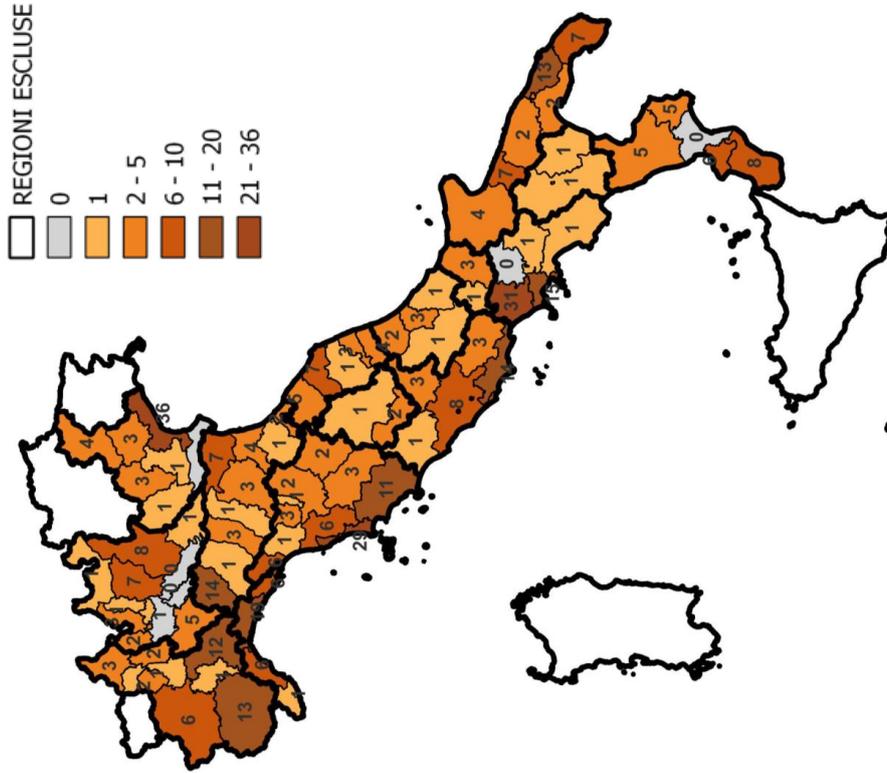
AGENZIA DEL DEMANIO

FEDERALISMO CULTURALE

Procedimenti conclusi senza trasferimento

421

DDTT	N° procedimenti conclusi senza trasferimento
Abruzzo e Molise	11
Calabria	24
Campania	48
Emilia Romagna	36
Lazio	26
Liguria	32
Lombardia	29
Marche	20
Piemonte	40
Puglia e Basilicata	37
Toscana e Umbria	67
Veneto	48
Roma Capitale	3
TOTALE	421



mappatura su base provinciale



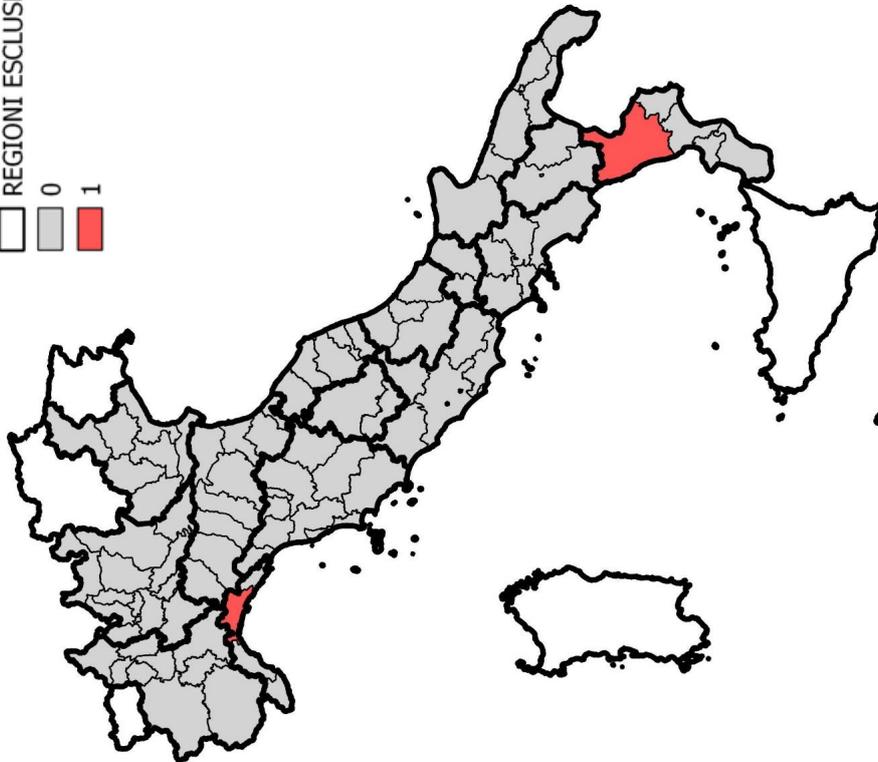
FEDERALISMO CULTURALE

Retrocessi

2

DDTT	N° retrocessi
Abruzzo e Molise	0
Calabria	1
Campania	0
Emilia Romagna	0
Lazio	0
Liguria	1
Lombardia	0
Marche	0
Piemonte	0
Puglia e Basilicata	0
Toscana e Umbria	0
Veneto	0
Roma Capitale	0
TOTALE	2

REGIONI ESCLUSE
 0
 1



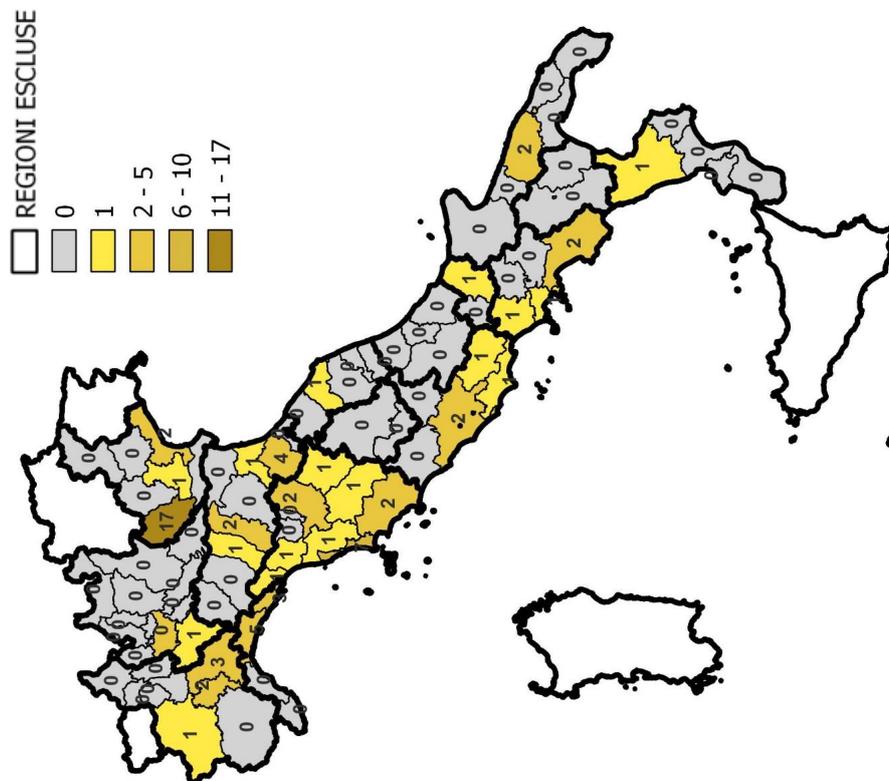
mappatura su base provinciale

FEDERALISMO CULTURALE

Tavoli Tecnici attivi

76

DDTT	N° TTO attivi
Abruzzo e Molise	1
Calabria	1
Campania	4
Emilia Romagna	8
Lazio	3
Liguria	8
Lombardia	4
Marche	1
Piemonte	7
Puglia e Basilicata	2
Toscana e Umbria	16
Veneto	20
Roma Capitale	1
TOTALE	76



mappatura su base provinciale



AGENZIA DEL DEMANIO

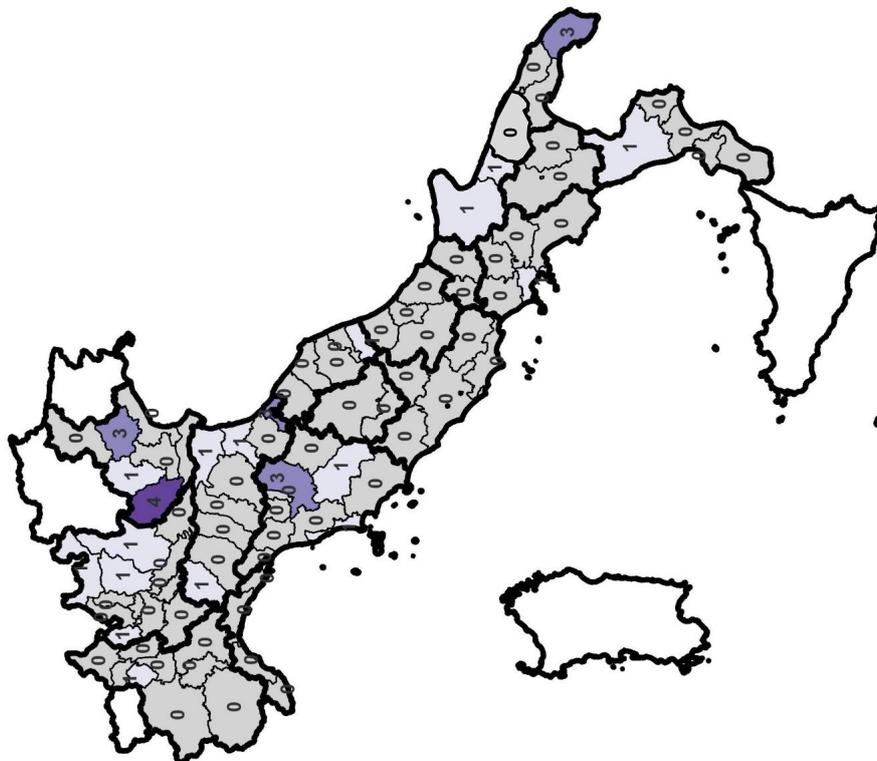
Direzione Strategie Immobiliari, Sostenibilità e Innovazione
Progetti strategici

FEDERALISMO CULTURALE

Programmi di valorizzazione attuati

32

DDTT	PdV attuati
Abruzzo e Molise	0
Calabria	1
Campania	1
Emilia Romagna	6
Lazio	0
Liguria	0
Lombardia	4
Marche	1
Piemonte	1
Puglia e Basilicata	5
Toscana e Umbria	5
Veneto	8
Roma Capitale	0
TOTALE	32



mappatura su base provinciale



18STC0184120