

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MAGGIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PAOLO FRANCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Grisolia Edoardo, <i>Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGEPA)</i>	14, 17
Enrico La Loggia, <i>Presidente</i>	3	Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	5, 11, 12, 14
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196) (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Mastroianni Domenico, <i>Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)</i>	3, 11, 12, 13, 14, 15, 17
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3, 5, 9, 10, 14, 17, 18	Mazzotta Biagio, <i>Direttore generale del servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato</i>	13, 14, 16
Barbolini Giuliano (PD)	9	Nannicini Rolando (PD)	7, 12, 13
Boccia Francesco (PD)	10	Saro Giuseppe (PdL)	8
Causi Marco (PD)	9, 16	Vitali Walter (PD)	6, 15
Compagna Luigi (Pdl)	8	Audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):	
Franco Paolo (LNP)	7, 16	La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	18, 25
Galletti Gian Luca (UdC)	11, 14		

	PAG.		PAG.
Franco Paolo, <i>Presidente</i>	32	Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	30, 33, 34
Barbolini Giuliano (PD)	29, 35, 36	Lazzaro Tullio, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	18, 32, 33, 34
Bianco Enzo (PD)	27	Nannicini Rolando (PD)	31
Causi Marco (PD)	28	Paleologo Gian Giorgio, <i>Segretario generale della Corte dei conti</i>	34, 35
D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	27, 32	Vitali Walter (PD)	25, 26
Flaccadoro Enrico, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	33	ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Corte dei conti	37
Galletti Gian Luca (UdC)	30		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 10,05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).

Do la parola al dottor Mastroianni per lo svolgimento della relazione.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Introduco l'argomento relativamente al federalismo demaniale, con riferimento agli aspetti che abbiamo tenuto in considerazione nella predisposizione della relazione tecnica in merito ai beni oggetto del decreto legislativo. Dopo-

diché, siamo disponibili per le eventuali domande che dovessero essere poste da parte vostra.

Per quanto riguarda il decreto legislativo, svolgo una brevissima premessa per riferire in quale maniera abbiamo costruito le valutazioni nella relazione tecnica. Il decreto legislativo fa riferimento al trasferimento di tipologie di beni e, quindi, individua alcune tipologie di beni potenzialmente trasferibili agli enti territoriali.

Tali tipologie comprendono i beni immobili patrimoniali, tutti quelli del demanio marittimo e relative pertinenze, tutti quelli del demanio idrico di interesse regionale, interregionale, provinciale o comunale e relative pertinenze, comprese le opere idrauliche e di bonifica già di competenza statale, tutti gli aeroporti di interesse regionale e locale e loro pertinenze, tutte le miniere e relative pertinenze ubicate su terraferma, tutti gli altri beni di proprietà statale.

Relativamente a questi ultimi beni, afferenti alla tipologia residuale di proprietà statale, il decreto individua alcune eccezioni, fra cui tutti gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici e alle agenzie, di cui al decreto n. 300 del 1999; gli aeroporti e i porti di rilevanza nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla vigente normativa e dagli accordi di valorizzazione da stipulare tra enti territoriali e Ministero per i beni e le attività culturali; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo (rientrano fra questi gli accordi cui faceva riferi-

mento il direttore dell'Agenzia del demanio, il dottor Prato, ossia quelli siglati con il comune di Trieste per quanto riguarda alcuni beni presenti sul territorio); le reti di interesse statale, comprese quelle energetiche; le strade ferrate in uso; i beni in uso al Ministero della difesa, compresi quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, quelli oggetto delle procedure di cui all'articolo 14-*bis* del decreto legge n. 112, nonché quelli funzionali alla realizzazione dei programmi di organizzazione dello strumento militare; i beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica. Quelli elencati sono, dunque, beni che fanno parte delle proprietà dello Stato, ma sono comunque sottratti al trasferimento.

Per quanto riguarda la quantizzazione dei beni potenzialmente oggetto di trasferimento, sulla base dei valori che abbiamo preso in considerazione al 31 dicembre 2008 — è un dato di consuntivo, così come emerge dal conto generale del patrimonio dello Stato — essi sono valorizzati, per quanto riguarda il patrimonio disponibile, in circa 3 miliardi di euro (2,975 miliardi), per il patrimonio indisponibile in 25,302 miliardi di euro, per il demanio storico-artistico in 15,676 miliardi, per un valore complessivo di 43,953 miliardi, quindi di circa 44 miliardi di euro.

Questo valore, in realtà, è simile a quello individuato al 31 dicembre 2009, che ammonta complessivamente — riferisco solo la cifra finale — a 46,823 miliardi di euro. I valori al 31 dicembre 2009 devono essere, però, ulteriormente verificati, ragion per cui abbiamo fatto riferimento al dato certo e ufficiale relativo al conto generale del patrimonio al 31 dicembre 2008.

Tale valore complessivo è riferito a tutti i beni immobili che si trovano sul territorio delle regioni a statuto ordinario e tiene conto anche di alcuni beni del patrimonio dello Stato all'estero.

Questo è il valore complessivo di tutti i beni potenzialmente trasferibili, ossia di quelli del patrimonio disponibile, che ammontano a circa 2,975 miliardi. Il patrimonio indisponibile non è invece trasfe-

ribile, mentre il demanio storico-artistico può essere trasferito, ma con le eccezioni previste nell'ambito del decreto legislativo. I beni appartenenti al patrimonio culturale sono esclusi, salvo ove disposizioni specifiche prevedono che possano essere trasferiti; oppure ci sono alcuni beni, sempre del demanio culturale, che, in base ad accordi tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le regioni, possono essere individuati come oggetto di trasferimento. I beni demaniali sono, dunque, potenzialmente trasferibili alle condizioni illustrate.

Sulla base di questi valori, la relazione tecnica ha individuato i rendimenti dei beni per quanto riguarda i beni immobili patrimoniali. Il rendimento esposto nella relazione tecnica, che compone la famosa cifra dei 189 milioni di euro, è di 40 milioni e si riferisce alla previsione di entrata in termini di competenza per il 2010 in relazione ai beni immobili patrimoniali disponibili e indisponibili. Ciò significa che tali 40 milioni sono costituiti anche, ma per importi piccolissimi, di rendite, tra cui fitti di locali dati in uso a terzi, ma facenti parte di immobili patrimoniali indisponibili e, quindi, non trasferibili. Si tratta, però, piccoli importi.

Vi sono comprese inoltre l'utilizzazione di acque pubbliche, la regolarizzazione di occupazione del demanio marittimo e la grossa cifra dei canoni demaniali, incluso il demanio marittimo, stimate in 140 milioni di euro. L'importo complessivo è di 189 milioni e il calcolo è effettuato, ripeto, sulla base delle previsioni per il 2010.

Per dare contezza dell'attendibilità di tale importo — trattandosi di una previsione, è stato, ovviamente, stimato — abbiamo preso a raffronto anche gli incassi di competenza relativi all'anno 2009. Tali cifre, però, non essendo stato ancora definito ufficialmente il consuntivo del 2009, possono essere soggette a piccole modifiche. L'importo, comunque, è pari a 188,053 milioni di euro, a conferma che la stima dei 189 milioni di euro è piuttosto attendibile.

Relativamente ai 189 milioni di euro, sono escluse le *royalty* che fanno riferi-

mento alle miniere, perché queste ultime sono previste come beni potenzialmente trasferibili esclusivamente per quelle ubicate su terraferma. Per le altre non è previsto il trasferimento. Tali *royalty* non sono quindi state considerate nell'ambito dei 189 milioni di euro.

Un altro aspetto che credo possa essere utile precisare è che i beni patrimoniali potenzialmente trasferibili rappresentano un elemento non importante, nemmeno ai fini della valutazione del rendimento che eventualmente viene meno per quanto riguarda le entrate da considerare poi come compensazione con gli enti territoriali. L'importo più grande, infatti, anche dal punto di vista della quantità e del valore, è quello relativo ai beni demaniali. Tali beni, però, non sono valorizzati e, quindi, non figurano nella cifra dei 44 miliardi circa di euro che abbiamo contabilizzato, perché iscritti nel conto generale del patrimonio a valore zero.

Relativamente ai beni del demanio marittimo, bisogna sottolineare che essi sono già amministrativamente gestiti dagli enti territoriali, in particolare dalle regioni e, in alcuni casi, per delega agli enti locali. I relativi canoni sono, però, versati in conto entrate del bilancio dello Stato e, quindi, sono stati quantificati nella relazione tecnica per gli imparti.

I beni del demanio idrico di interesse interregionale, regionale e provinciale sono gestiti amministrativamente dalle regioni, ma i loro rendimenti sono già acquisiti direttamente dalle regioni stesse. Questo è un aspetto che volevamo sottolineare.

Mi fermerei qui. Se avete altre domande da porre, sono a vostra disposizione.

Vorrei soltanto chiarire un aspetto, dal momento che è stato oggetto di un intervento precedente. Per quanto riguarda la differenza di importo che ho letto nell'audizione del direttore generale dell'Agenzia del demanio, a proposito dei circa 3,2-3,3 miliardi rispetto ai quali noi ci siamo rapportati, per il patrimonio disponibile, a 2,9, rilevo che la differenza, almeno eseguendo i conteggi in base ai dati a nostra disposizione, è dovuta al fatto che proba-

bilmente i 3,2 miliardi — a noi risulta esattamente questa cifra — si riferiscono alla tipologia dei beni immobili del territorio nazionale, compresi quelli all'estero e nelle regioni a statuto speciale. Dal momento che questi ultimi non rientrano nell'ambito applicativo dei beni potenzialmente trasferibili, epurando l'importo relativo a tali immobili, a noi viene fuori la cifra di 2,9-3 invece che di 3,2. È solamente questa la differenza, dopodiché le cifre sono piuttosto allineate.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

Vi invito a mantenere i tempi più stretti possibili. Auspico domande secche e risposte secche, in maniera tale che possiamo svolgere più lavoro possibile.

LINDA LANZILLOTTA. Mi scuso per non aver ascoltato l'inizio. Pongo alcuni quesiti proprio per capire, perché la materia del demanio e del patrimonio non è mai stata molto considerata nella contabilità pubblica, in cui ha rappresentato sempre un'appendice.

Intanto mi piacerebbe capire meglio dal dottor Grisolia, e dal dottor Mastroianni, che si occupa della parte del patrimonio, qual è il rapporto, nella contabilità di Stato, tra il conto del patrimonio e il bilancio finanziario e, quindi, qual è e se esiste una connessione anche tra patrimonio e debito. Vorrei sapere, come nella contabilità si realizza questa relazione, a livello sia di bilancio dello Stato, sia dei bilanci regionali e locali.

Passo alla seconda domanda. Si è parlato di beni classificati secondo le tipologie di demanio, patrimonio disponibile e patrimonio indisponibile. Tali classificazioni possono essere modificate: quali sono le procedure giuridiche, le competenze e i vincoli per trasferire un bene da una categoria all'altra? Quello che oggi è demanio può essere trasferito anche a patrimonio disponibile e, quindi, modificare la sua finalizzazione, nonché il suo valore.

Vengo al terzo punto. Come sono valutati i valori di libro del demanio e del

patrimonio, con un tasso teorico di rendimento? Come viene valutato, cioè, il valore economico di un bene demaniale o anche di uno del demanio storico-artistico? Qual è il suo valore economico e come viene iscritto nel conto del patrimonio?

La quarta domanda è la seguente: come viene contabilizzato il valore delle concessioni? Trasferiamo un bene che oggi vale, per esempio, uno. Esso, però, pur restando nell'ambito del demanio, può essere dato in concessione, con una concessione onerosa, che ha un valore che si capitalizza poi nel conto del patrimonio. Come viene determinato il valore potenziale della concessione? È chiaro, infatti, che varia molto.

Porto un esempio: la Casina Valadier a Roma ha avuto alcune vicende giuridiche ed è stata passata da demanio a patrimonio indisponibile. Oggi è oggetto di concessione e il bene, che prima era abbandonato, ora dà un rendimento, che poi viene capitalizzato anche attraverso lavori di restauro.

Inoltre, lei si riferiva, per esempio, a parti di demanio che sono già in gestione a enti locali, come pezzi del patrimonio marittimo. Vorrei sapere se avete una rilevazione statistica della valorizzazione che gli enti locali fanno dei beni del demanio dello Stato, quindi esempi di rendimento effettivo di un bene che lo Stato non valorizza.

A proposito di demanio marittimo, infine, in relazione al regime delle coste, voi pensate che possa essere frazionato o che non debba avere un regime unitario, per le sue caratteristiche sia di confine esterno, sia di protezione ambientale e, quindi, non debba essere soggetto alla legislazione di singole regioni?

WALTER VITALI. È inutile nascondere che quello in oggetto è un tema di grande rilevanza, che sta suscitando anche una giusta attenzione da parte dell'opinione pubblica.

Credo sia molto importante che i dati forniti vengano rapportati all'insieme del valore del patrimonio pubblico italiano,

perché il rischio è sempre quello o di fare troppo o troppo poco. Chi teme che si faccia troppo paventa il venir meno di un cespite importante, a fronte della garanzia del debito dello Stato. Chi teme, invece, che si faccia troppo poco, osserva, per esempio, che vengono esclusi dal trasferimento gli immobili più pregiati, come quelli delle grandi città, che sono già oggetto di accordi di valorizzazione con le amministrazioni del demanio, ex beni militari. I beni di maggior rilievo, infatti, sono proprio quelli militari.

È evidente che il problema che stiamo esaminando non può essere affrontato esclusivamente dal lato del trasferimento finalizzato alla dismissione. Sarebbe un errore molto grave. Il gruppo del Partito democratico — il nostro relatore, l'onorevole Causi, esprimerà poi il nostro pensiero — ha già formulato questa osservazione come fondamentale. Riteniamo, infatti, che nello schema di decreto legislativo, così come è stato finora formulato, vi sia questo indirizzo, mentre è molto importante che il patrimonio che viene trasferito a regioni ed enti locali venga anche giustamente e adeguatamente conservato e, dunque, valorizzato, non dal punto di vista della dismissione, ma da quello funzionale.

Questa è la premessa. Arrivo alla domanda. Non ripeto quelle poste dall'onorevole Lanzillotta, che mi convincono molto. In modo particolare, vorrei aggiungere anche un'altra questione.

A me risulta che ci sia una differenza, a proposito di classificazione, tra le categorie di classificazione del patrimonio italiano e quelle degli altri Paesi dell'Unione europea. Se questo è vero, vi chiedo, nel caso, come occorrerebbe procedere per armonizzare le categorie di valutazione.

Vengo ora a due domande secche, presidente. Da quando mi occupo di questi temi — ero piuttosto giovane, amministratore locale già all'inizio degli anni Novanta — si parla di diverse forme di valorizzazione del patrimonio pubblico. Siamo poi arrivati alle cartolarizzazioni e, successivamente, agli accordi di dismissione. Non sarebbe possibile avere un quadro di

quello che finora è stato compiuto e come in quest'ambito? Sarebbe utile per capire anche come si colloca questo provvedimento nel quadro delle politiche italiane per la valorizzazione del nostro patrimonio.

Del resto, il fatto che comunque esista un patrimonio che può essere eventualmente dismesso per ridurre il debito o compiere investimenti è sicuramente un fatto importante e, a mio avviso, molto rilevante.

Capisco che la Ragioneria generale dello Stato non sia il soggetto più idoneo a cui porre quest'ultima domanda, però vorrei conoscere il vostro parere tecnico. Non vi sembra che con questo federalismo demaniale *à la carte* si alimenti una corsa all'oro che farà sì, alla fine di tutto il procedimento, che i « catorci », se tali sono, restino a carico dello Stato, mentre ci sarà una zuffa per accaparrarsi i gioielli, se ne esistono, da parte di regioni, province e comuni, senza alcun criterio per poter stabilire in modo obiettivo a chi devono andare? *Ergo*: non sarebbe meglio modificare tale meccanismo?

ROLANDO NANNICINI. Al dottor Prato posi una domanda relativamente agli oneri passivi che lo Stato ha nei confronti degli affitti. Il dottor Prato ci ha mandato una nota in cui riferisce che gli immobili sono 7.000, per un onere annuo di 700 milioni di euro e che, a seguito degli adempimenti prescritti dall'articolo 2, comma 222, della finanziaria 2010, sarà possibile essere più precisi.

Parto da questo dato per sottolineare che nel nostro Paese non diamo mai alcune riflessioni di partenza sul punto in cui siamo. Il fatto che uno Stato che ha una redditività di 188 milioni ne spenda 700 è grave, perché è un onere finanziario passivo. Con 700 milioni di affitti sappiamo tutti quello che possiamo fare per il bene comune dei cittadini italiani. Questo è il primo dato: con un grande patrimonio statale, che è superiore ai 7.000 immobili in affitto, i 7.000 immobili ci costano 700 milioni l'anno. Per i beni dello

Stato vige ancora l'incertezza, ma si parla di 189 milioni di entrate da canoni e da altri elementi.

Questo è un richiamo a tutti noi. Non scarico su nessuno questa riflessione, ma si tratta di un onere a carico alla Repubblica italiana, di cui dobbiamo prendere atto, perché, prima di procedere a trasferire ad altri i beni dello Stato, quest'ultimo deve risparmiare sui 700 milioni di oneri passivi.

Passo alla seconda riflessione. Nella finanziaria per il 2010, se ben ricordo, è prevista l'alienazione da parte dell'Agenzia del demanio di immobili per circa 400 milioni di maggiori entrate nel bilancio dello Stato del 2010. Sarebbe opportuno bloccare tali dismissioni. È già in corso una riflessione di questo tipo? Da parlamentare, non voglio vivere nell'incertezza. La domanda, pertanto, è secca: ci sono 400 milioni di entrate nella finanziaria 2010 per quanto riguarda la vendita del patrimonio disponibile dello Stato?

Queste due domande possono far pensare a un amministratore e a un legislatore contrario? No, credo che sia indispensabile ridistribuire il demanio all'interno della Repubblica italiana. È uno dei temi centrali: proprietà e gestione sono elementi fondamentali per la funzionalità e il rapporto con i cittadini. Occorre, però, stare attenti, perché, se conserviamo tutte le strutture dello Stato, anche senza demanio, come la struttura dell'Agenzia del demanio — posso pensare che alcune regioni siano interessate, altre regioni non lo siano — non so che cosa succederà del patrimonio. Un'unitarietà è, dunque, necessaria.

Ci consigliate sicuramente anche voi di vedere il demanio in termini unitari di competenze e proprietà. Fare « la tigre con la pelle del leopardo » desta molte preoccupazioni nei confronti di una Repubblica che deve affrontare con rigore il problema del demanio e delle sue proprietà.

PAOLO FRANCO. Svolgo una breve considerazione in premessa: non vorrei che venisse messo in discussione l'articolo 19 della legge delega sul federalismo fi-

scales, in cui è specificatamente previsto che venga attribuito agli enti locali un proprio patrimonio, per le motivazioni e secondo gli strumenti ivi indicati.

La mia domanda sarà brevissima. Vorrei che venisse chiarito in termini assoluti il valore complessivo dei beni trasferibili, indipendentemente dalle caratteristiche che assumono, sapendo che c'è un «più x», ovviamente, perché, come ci è stato confermato, i beni demaniali non sono valorizzati e non hanno un valore in conto capitale. Vorrei conoscere il valore esatto dei trasferimenti, indipendentemente dal tipo, più questo valore «x», e avere la conferma, che mi pare sia già stata data, ma che vorrei in maniera ancora più chiara, del rendimento di tali beni.

Mi sembra di aver capito che, mentre in conto capitale — chiamiamolo così — non abbiamo una valorizzazione completa, ma solo parziale, perché i beni demaniali non hanno una valorizzazione, in termini di rendimento, invece, tale valorizzazione esiste. Vorrei capire in maniera certa il valore «più x» dei beni in conto capitale e quello comprensivo del rendimento di questi «x» nel rendimento del complesso dei beni trasferibili.

LUIGI COMPAGNA. Fermo restando l'articolo 19 della legge n. 42, in tema di tipologie dei beni — forse è una delle domande già comprese tra i quesiti posti dall'onorevole Lanzillotta — vi è una procedura dei tempi di passaggio da una tipologia all'altra? Per esempio, come si passa nell'ambito del demanio storico-artistico, quello che ammonterebbe a 15 miliardi di euro, da demanio a patrimonio disponibile? Ho l'impressione che questo sia un aspetto sia di consistenza, sia di tempi, sia di procedura, che avrebbe un rilievo nella formulazione del provvedimento di decreto legislativo. Credo che tale domanda le sia già stata posta, ma mi permetto di aggiungermi anch'io ai richiedenti.

GIUSEPPE SARO. Anch'io mi associo alla domanda formulata dall'onorevole Lanzillotta relativa al rapporto tra i tra-

sferimenti di questi beni demaniali e il debito pubblico. Voglio capire una volta per tutte, viste le polemiche giornalistiche e tutto ciò che ne è scaturito in quest'ultimo periodo, se corrisponde al vero che parte del nostro patrimonio demaniale sarebbe a garanzia del debito pubblico. Credo, infatti, che su questi aspetti vada fatta assoluta chiarezza, anche per non continuare in una polemica che rischia di essere non positiva.

In secondo luogo, vengo da una regione — la citava prima il dottor Mastroianni — il Friuli Venezia Giulia, che si è già vista trasferire questi beni in larga parte, trattandosi di una regione a statuto speciale, in cui si opera tramite una commissione mista Stato-regione e con decreti di attuazione. Su come è andata l'operazione ci sono giudizi evidentemente alterni.

L'aspetto che mi preoccupa è soprattutto all'articolo 5, comma 3, su cui vorrei chiedere un'opinione. Trovo scritto che «le amministrazioni statali e altri enti di cui al comma 2 comunicano in modo adeguatamente motivato all'Agenzia del demanio, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, gli elenchi dei beni di cui richiedono l'esclusione dal trasferimento». Anche per la piccola esperienza che ho maturato nella gestione — sono stato presidente della Commissione paritetica Stato-regione del Friuli-Venezia Giulia — ho sempre visto da parte degli apparati dello Stato un tentativo di resistenza fortissima per mantenere in capo allo Stato tutti i beni possibili, appellandosi alle motivazioni più particolari e talvolta anche senza un'adeguata giustificazione.

Credo che su questo aspetto debbano essere ben chiariti i criteri e definito un atteggiamento omogeneo relativo a tutte le regioni d'Italia in rapporto con lo Stato centrale. Non vorrei, infatti, che scattasse una dinamica nella quale le amministrazioni centrali cerchino, in larga parte delle regioni, di trattenere beni che potrebbero essere, invece, trasferiti a livello regionale.

Per esempio vorrei chiedervi un'opinione su questo comma 3, se si debbano trovare meccanismi di coinvolgimento non

solo degli apparati pubblici, amministrazione dello Stato e Agenzia del demanio, ma anche una concertazione politica e istituzionale tra Stato e regione, in modo tale che non siano le burocrazie a determinare che cosa veramente poi si trasferirà.

MARCO CAUSI. La mia prima domanda, a questo punto, è tesa a capire qual è il quadro dei beni già trasferiti alle regioni a statuto speciale. Lei ha affermato che la differenza fra il dato del dottor Prato e quello della Ragioneria è che voi non comprendete i beni statali nei territori delle regioni a statuto speciale.

Le chiedo se ci traccia il quadro per quanto riguarda i beni compresi in questo decreto, quindi demanio marittimo, idrico e via elencando, e dello stato dei trasferimenti alle regioni a statuto speciale, per capire se c'è qualcosa che, paradossalmente, trasferiamo alle ordinarie e rischiamo, invece, di non trasferire alle speciali.

Vengo alla seconda domanda. Vorrei sapere se può ricordare a questa Commissione le attuali norme vigenti per la valorizzazione concertata tra Stato ed enti locali di immobili statali. Lei, per esempio, ha ricordato il protocollo col comune di Trieste: all'interno di tale protocollo, quando si valorizzeranno quegli immobili, qual è la regola vigente? L'85 per cento va allo Stato e il 15 per cento al comune? Le chiedo se ci può fare il punto delle attuali regole.

Come terza domanda, le chiedo se può ricordare alla Commissione quali sono le attuali regole in merito all'impatto delle vendite, delle alienazioni, sul Patto di stabilità interno.

In particolare, vorrei chiederle se può rispondere alla seguente domanda: se la vendita avviene tramite fondo immobiliare, la regola del Patto di stabilità incide in modo diverso rispetto all'ipotesi che essa avvenga, per esempio, con asta pubblica diretta? Non vi sembra il caso, se esistono difformità, di rendere omogenee

le regole, in modo che sia indifferente per un ente pubblico scegliere il fondo piuttosto che l'asta pubblica?

Infine, vorrei sapere se può chiarirci il punto relativo al demanio idrico interregionale. Nel testo originario del decreto varato dal Consiglio dei ministri si parlava soltanto di demanio idrico regionale e provinciale. Nel testo allegato all'intesa in Conferenza Stato-città vengono, poi, inseriti due ulteriori termini, « interregionale » e « comunale ». Vorrei chiederle se ci può spiegare bene qual è l'attuale regime. Poco fa, lei ha citato il demanio interregionale e regionale. Ci può spiegare bene qual è l'attuale regime del demanio idrico interregionale, che ha comunicato essere già trasferito alle regioni?

PRESIDENTE. Avevo già appuntato per me la prima domanda, quindi faccio mia quella che riguarda le regioni a statuto speciale.

GIULIANO BARBOLINI. Signor presidente, non ripeto i quesiti già opportunamente avanzati dai colleghi.

Avevo la curiosità e l'esigenza di un ulteriore chiarimento. Lei ci ha riferito che il rendimento dei beni suscettibili di trasferimento, mi riferisco a quelli del patrimonio immobiliare, ammonta a 188-189 milioni. Questo dato non tiene conto degli oneri e degli interventi per la manutenzione e conservazione di questo patrimonio? Esiste un dato di questo tipo, vi è la possibilità di una quantificazione? Come e in che misura, nella prospettiva del trasferimento dei beni, può giocare questo fattore? Un conto, infatti, è un bene in eccellente stato di manutenzione, un altro uno in pessimo stato.

Peraltro, sarebbe anche molto interessante, rispetto alla cifra complessiva, poter capire quali sono i beni che sarebbero fruibili immediatamente e da collocare eventualmente sul mercato — si tratterebbe poi di capire regole e impatti sul Patto di stabilità — e quali quelli che sono oggi in una condizione di rischio di deterioramento, che ovviamente hanno un'opportunità di essere recuperati e valorizzati

dai soggetti che li possono richiedere e amministrare, ma che costituiscono per i soggetti che li ricevono un onere rilevante.

Da questo punto di vista, il trasferimento avviene semplicemente perché qualcuno se li prende e si tira un sospiro di sollievo? Quali meccanismi sono eventualmente da verificare? Le confermo che sarebbe interessante, almeno per noi, conoscere lo stato complessivo, per grandi numeri e per grandi cifre, di questo patrimonio e della sua condizione. Altrimenti, vale davvero il tema per cui c'è qualcuno che vince la lotteria e qualcun altro che o non partecipa e, quindi, non abbiamo ottenuto il risultato, oppure si trova a gestire situazioni che possono avere implicazioni che, anziché essere premianti, possono risultare particolarmente critiche o difficili da governare e gestire.

PRESIDENTE. Aggiungo una sola domanda. Il valore al quale facciamo riferimento è chiaramente quello di libro, ossia quello che risulta sul conto patrimoniale rispetto a ciascuna voce. Tale valore è datato o viene rivalutato o, eventualmente, svalutato e, in tal caso, ogni quanto? Esiste una cadenza che va al di là dello specifico esercizio finanziario? Questo punto è importante anche per capire: a valore di libro si può mettere un euro, ma poi magari, messo sul mercato, valorizzato e utilizzato, il bene può valere anche molto di più, oppure, al contrario, molto meno, perché occorre compiere una forte ristrutturazione, un ammodernamento o un adeguamento alle normative vigenti con riferimento, per esempio, agli impianti.

FRANCESCO BOCCIA. Mi scuso innanzitutto perché, non avendo ascoltato la relazione iniziale, sono in difetto. Vorrei rivolgere una domanda al dottor Grisolia, che ha vissuto parallelamente alcune esperienze rispetto alle considerazioni che sto per svolgere su come si riesca a dare una risposta rispetto alla distinzione compiuta dall'Agenzia del demanio sull'attuale struttura e sul conto generale del patrimonio, una distinzione, che mi pare sia stata espressa nella relazione iniziale, tra patri-

monio disponibile e indisponibile e demanio storico-artistico, in sostanza i 46 miliardi di euro complessivi, e l'articolo 2, in particolar modo al comma 1, che individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a comuni, province e regioni.

Come probabilmente il dottor Grisolia ricorderà, dal momento che fu oggetto di un confronto molto serrato con la Ragioneria generale dello Stato già nel 2006-2007, in diversi momenti della storia che abbiamo alle spalle lo Stato si è ritrovato a dover donare alcuni beni, sia del patrimonio disponibile, sia di quello indisponibile, per vicende diverse.

La più recente e nota che mi viene in mente è quella della famosa chiesa russa promessa a Putin dal Presidente Prodi e poi completata e donata dal Presidente Berlusconi, una vicenda che tocca i due governi e che consentì all'epoca alla Ragioneria generale dello Stato di cimentarsi con le procedure per l'acquisizione di un bene, in quel caso da un comune, il non pagamento di tale bene, perché incideva sui conti, il trasferimento al comune di un bene disponibile e di un altro indisponibile.

Se la memoria non m'inganna, uno dei temi di allora, che costrinse la Ragioneria generale a fare i conti con se stessa, con i conti del patrimonio e con i bilanci dei due livelli territoriali, quello centrale dello Stato e quello dell'amministrazione pubblica, era la coincidenza pari a zero dei valori degli immobili che si trasferirono.

L'aspetto che colpì allora era l'assenza di un censimento sui valori del patrimonio all'interno della struttura del conto generale, cioè dei singoli beni. Quando leggo il comma 1 dell'articolo 2 penso alle migliaia di beni che rientrano nelle tre categorie che avete rappresentato, e penso a come essi possano poi transitare dal bilancio dello Stato a quello delle amministrazioni pubbliche.

Per evitare, come diceva prima il collega Barbolini, la lotteria, perché questo è il rischio in alcuni casi, volevo capire quali sono le valutazioni interne della Ragioneria generale dello Stato, e più in generale, dell'amministrazione centrale dello Stato.

Non mi tranquillizzano, infatti, le cifre che fino a oggi sono state trasferite, perché sono generiche, generali e non ci consentono di capire quei trasferimenti da un bilancio all'altro. Mentre i *plus* saranno scoperti dalle amministrazioni che prenderanno i beni in carico all'improvviso — oggi nessun comune sa quanta parte del bene, del patrimonio disponibile avrà in carico, quindi quei numeri saranno oggettivamente un punto interrogativo che si trasforma in un « più » — vorrei capire a quanto ammontano i « meno » e quale meccanismo avete previsto di adottare.

Il comma 1 dell'articolo 2 è molto chiaro, come anche i meccanismi che in questo momento regolano i trasferimenti dei beni tra le amministrazioni. Questo decreto non chiarisce, però, questo aspetto, ma può chiarirlo, nel senso che possiamo lavorare insieme su come farlo, se però abbiamo chiaro l'impatto reale di tutto ciò. A mio avviso, mentre l'Agenzia del demanio ci fornisce alcune informazioni sullo stato e sulle condizioni del patrimonio, nonché sul lavoro svolto nel triennio 2007-2009, è la Ragioneria generale dello Stato che ci deve comunicare a quanti « meno » si sommano i punti interrogativi nei trasferimenti. Poi vedremo l'impatto su molte questioni che hanno toccato i miei colleghi, così come sul quadro generale.

Avendo vissuto insieme più esperienze, quando abbiamo compiuto quelle operazioni, sappiamo che sono state molto complesse e che, se non avessero avuto saldo zero, non sarebbero state portate avanti. Immagino che in questo caso non ci potrà essere un saldo zero e lo dico al presidente: quando uscirà fuori questo decreto, non ci potrà essere la scoperta improvvisa in alcune parti del territorio di più e in altre di meno, certamente in meno nel bilancio dello Stato. O ripartiamo dalle certezze che può darci solo la Ragioneria generale dello Stato, oppure rischiamo anche noi di andare avanti al buio nei giorni che abbiamo davanti.

GIAN LUCA GALLETTI. Pongo una domanda brevissima, anche perché, non

avendo sentito la relazione iniziale, non voglio aggiungere altro.

Mi ricollego a quanto chiedeva l'onorevole Causi prima, a proposito degli effetti delle dismissioni sul Patto di stabilità. Sarebbe interessante capire anche la differenza degli effetti sul Patto di stabilità rispetto allo strumento che si utilizza.

Qual è la differenza se si effettua la dismissione diretta o se si usa un fondo immobiliare? Lo rilevo perché gli strumenti dovrebbero essere neutri, come impatto sul Patto di stabilità. Del resto, se uno strumento agevola di più rispetto a un altro sugli effetti del Patto di stabilità, gli enti locali saranno portati a utilizzare uno invece che l'altro in base non alla convenienza economica, ma a quella contabile. Vorrei capire — per mia ignoranza, non lo conosco — qual è l'effetto dell'uno e dell'altro e vedere, nel caso in cui esista una differenza, se non convenga renderli neutri a questo effetto.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Spero di chiarire molte domande, ma non credo di avere le risposte a tutte. Vedremo alcune risposte eventualmente con i colleghi.

Inizio dall'onorevole Lanzillotta. Il decreto legislativo — credo che questa sia una risposta anche alle altre domande — specifica che i beni che saranno oggetto di trasferimento conservano il regime giuridico all'origine. Se sono beni patrimoniali disponibili, vengono trasferiti e possono essere destinati alle dismissioni, alle valorizzazioni e via elencando; se sono beni demaniali, non possono che rimanere tali. Ciò che viene trasferito è la proprietà e, per quanto riguarda i beni demaniali, le rendite e, quindi, i canoni di concessione, per quelli che sono dati in concessione, ovviamente a terzi, che attualmente vanno, invece, sul bilancio dello Stato.

LINDA LANZILLOTTA. Io l'ho interpretato nel senso che, nel momento in cui viene trasferito, il bene non può essere passato da demanio a patrimonio disponibile. Una volta che passa nella proprietà

di un altro soggetto, tale vincolo permane per sempre?

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Non vorrei assolutamente essere l'interprete della norma, ma immagino...

LINDA LANZILLOTTA. Attualmente, come lei sa, in un'amministrazione comunale è sufficiente una delibera del Consiglio per trasferire un bene dal demanio al patrimonio. Domani questo per questi beni che originariamente erano dello Stato non sarà possibile?

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Credo che, sulla base del dato normativo, essi dovrebbero conservare lo stesso regime giuridico. Leggo l'articolo come voi e non ho elementi in più. Il decreto legislativo stabilisce che i beni conservano il regime giuridico, il che significa che, se sono demaniali, rimangono tali.

Per quanto riguarda la valutazione dei beni, mi aggancio anche alla domanda del presidente su come viene valutato il bene. Credo che la valutazione dei beni patrimoniali — potremmo eventualmente riservarci di confermarlo — avvenga a valore di libro e assolutamente non a valore economico, tanto è vero che nella legge finanziaria per il 2010 era prevista la redazione di un conto a valori economici. Mi pare che se ne stia occupando la Direzione generale del Tesoro.

Per quanto riguarda la valutazione dei beni demaniali, su cui è intervenuto anche il Direttore generale dell'Agenzia del demanio, Prato, di cui ho letto l'audizione, questi beni sono valorizzati zero nel conto generale. Non abbiamo assolutamente un valore. Sinceramente, non so se sia possibile valutare una spiaggia o un altro bene demaniale. Abbiamo conteggiato, invece, il valore delle rendite della concessione, quindi i rendimenti. Se ci sono pezzi di demanio dati in concessione a terzi, abbiamo indicato che il rendimento è quello

relativo. L'esistenza del presupposto per una valorizzazione anche di questi beni demaniali e, quindi, per ottenere magari rendite, anche a livello di canoni demaniali, maggiori rispetto a quelle attuali, è un discorso eventualmente da affrontare in seguito.

Per esempio, per quanto riguarda le concessioni e i canoni demaniali, l'ultimo provvedimento, mi pare quello sulla proroga termini, ha previsto addirittura che i canoni delle concessioni demaniali rimasero fermi fino al 2015. Molto probabilmente, alla scadenza le regioni o gli enti locali potranno, in base a un diverso tipo di valorizzazione, prevedere un modo di affidamento magari diverso per poter ottenere rendimenti anche superiori a quelli attuali. Noi abbiamo conteggiato, in effetti, solamente queste entrate — chiamiamole così — da fitti, concessioni e via elencando.

Mi aggancio anche all'ultima valutazione perché mi torna utile per completare il discorso. Noi ci riferiamo sempre al conto generale del patrimonio; la valutazione che abbiamo fatto è quella del 2008, basata sui valori del 2008, ritenendo che quelli per il 2009 siano ancora in fase di definizione ufficiale. Abbiamo, dunque, preso a riferimento i dati dal conto generale del patrimonio relativamente ai dati del 2008.

Per quanto riguarda, invece, il discorso sulla stima relativa agli oneri e ai costi, per la verità credo che in materia possa essere sicuramente più utile il dottor Prato dell'Agenzia del demanio. Noi, come ripeto, abbiamo contabilizzato solo le entrate.

Con riferimento alla domanda dell'onorevole Nannicini, quando si parlava dei 700 milioni di oneri, non so se siano riferiti solo ai beni patrimoniali che saranno potenzialmente oggetto di trasferimento. Sinceramente non glielo so dire.

ROLANDO NANNICINI. Lo Stato paga 700 milioni; al mio calcolo, è quasi un miliardo l'anno. Prato ci riferisce che sono 700 milioni per 7.000 immobili, che comprendono caserme, tribunali, polizia e quello che vuole, che in generale realiz-

zano i privati, mentre poi lo Stato paga gli affitti. Si spendono quindi 700-800 milioni l'anno per i 7.000 immobili che lo Stato ha in locazione passiva. La valorizzazione dovrebbe partire anche dall'usare in modo diverso gli immobili dello Stato che ci rendono pochissimo.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Credo che ciò possa trovare risposta proprio nel comma 222 dell'articolo 2 della legge finanziaria, che prevede che l'Agenzia del demanio, che purtroppo devo nuovamente chiamare in causa, debba svolgere questo discorso di valorizzazione attraverso un maggiore utilizzo del patrimonio dello Stato. Mi sembra di ricordare, sempre dall'audizione però, che il dottor Prato parlasse anche di un auspicio da parte sua che questo ragionamento si potesse svolgere anche nell'ambito degli enti territoriali per cercare di trovare una compensazione, se ricordo bene.

ROLANDO NANNICINI. Voglio essere più preciso: ci sono alcune caserme per cui lo Stato paga; c'è un bene immobile che verrà trasferito gratuitamente o al comune o alla provincia o alla regione. Perché non utilizzare quel bene immobile e smettere di pagare l'affitto? Ci manca la rete. Si emanano provvedimenti su una filosofia, ma non si vede in modo organico la funzione dello Stato o della Repubblica.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Concordo, ma purtroppo su questo non so dare una risposta.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Sul problema delle permuta, l'Agenzia del demanio sta operando da diversi anni. Credo che anche il direttore Prato abbia fatto riferimento a tali circostanze. Spesso sono impegnatissimi nel lavoro di permuta tra beni dello Stato e degli enti locali in particolare, in cui vi è uno scambio fina-

lizzato proprio a ridurre il costo dei fitti passivi. La finalità con la quale viene effettuata la permuta è proprio quella di ridurre i costi a carico delle amministrazioni pubbliche.

È il caso delle caserme, che vengono a volte cedute agli enti locali perché si trovano in una zona centrale rispetto a una città, ragion per cui possono essere sicuramente valorizzate, mentre in cambio lo Stato riceve un immobile in cui magari ha sede un ufficio giudiziario. Sono operazioni che spesso possono accadere e sono portate a termine dall'Agenzia del demanio.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. L'onorevole Lanzillotta parlava anche di contabilizzazione. Sinceramente non riesco a immaginare come sia possibile andare a raccordare i valori che escono dal bilancio. Immagino che possa essere fatto all'inizio per i valori corrispondenti. Dopo aver svolto la valutazione dei beni che saranno oggetto di trasferimento, a seconda delle assegnazioni che verranno attribuite ai diversi enti locali, immagino che le partite debbano trovare un'esatta corrispondenza, per cui, una volta dato un valore di trasferimento, esso sarà sottratto nell'ambito del conto generale del patrimonio dello Stato e magari corrispondentemente aggiunto in quello del conto generale dell'ente locale interessato.

Per quanto riguarda la diversa imputazione relativamente agli oneri, immagino che gli oneri di gestione siano considerati nel bilancio dello Stato come spese, finanziariamente parlando. La valutazione del patrimonio sta, invece, nel conto generale del patrimonio stesso. Questi sono i due aspetti dei documenti contabili.

L'onorevole Lanzillotta parlava anche di frazionamento. Il decreto legislativo fa riferimento a tipologie e a gruppi di beni, che dovrebbero essere trasferiti per gruppi omogenei proprio per evitare che alcuni pezzi vengano trasferiti e altri no.

L'altro aspetto potrebbe essere quello che l'attribuzione possa avvenire a diversi

livelli, locale, provinciale e regionale. In realtà, tra i criteri previsti dal decreto legislativo vi è quello della sussidiarietà. Si dovrebbe, quindi, partire dall'ente locale, sulla base del principio del radicamento sul territorio di tali beni. Dunque, se un bene è di interesse di un ente locale, quindi di un comune, è chiaro che si parte con l'attribuzione al comune, per poi ove questo non fosse interessato, passare a provincia e regione, se ne fanno domanda. Credo che sia questo il criterio indicato.

LINDA LANZILLOTTA. Domandavo se le coste non siano soggette a un principio unitario di gestione e se non rientrino in una competenza esclusiva dello Stato, per esempio in materia di sicurezza.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Credo che dovremmo chiedere questa valutazione al dottor Prato, perché la gestione dei beni è affidata all'Agenzia del demanio.

GIAN LUCA GALLETTI. Per essere chiari, così lo teniamo in memoria, i gruppi di beni riguardano il marittimo, l'idrico e le miniere. Non riguardano, invece, i terreni fabbricati, che vanno considerati singolarmente.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Assolutamente.

LINDA LANZILLOTTA. Ma i rapporti tra patrimonio e debito?

EDOARDO GRISOLIA, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGEPA)*. Onorevole Lanzillotta, non esiste una regola codificata. Indubbiamente, il patrimonio è garanzia del debito. Non a caso, la recente normativa prevede, proprio come principio di carattere generale, che tutti i proventi delle alienazioni debbano essere destinati alla riduzione del debito.

Non sarebbe male, visto che ci state chiedendo alcune valutazioni, che anche in questo decreto fosse codificato un principio del genere, perché siamo in presenza di un debito consolidato, che considera, quindi, sia il debito dello Stato che quello dell'ente locale. Non sarebbe male allora che, in caso di alienazione, fosse previsto il vincolo verso la riduzione del debito.

Rimangono i problemi aperti, che avete sottolineato, della distribuzione degli immobili a macchia di leopardo. Indubbiamente, un ente pubblico che riceve un immobile viene avvantaggiato nell'abbattimento del suo livello di debito. A questo punto, allora potrebbe essere valutata l'ipotesi di istituire un fondo perequativo e prevedere, per esempio, che una quota per la parte della valorizzazione dei beni sia appannaggio dell'ente destinatario dell'immobile e il residuo venga distribuito tra gli altri. Queste, però, per la verità, sono valutazioni più politiche che tecniche.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Vorrei soltanto integrare rispetto alla domanda che aveva posto l'onorevole Lanzillotta. In effetti, confermo quanto riferiva il dottor Grisolia. Non esiste un raccordo preciso, una regola riguardo al patrimonio e al debito. Non esiste o comunque per il momento non è obbligatorio neanche a livello comunitario, per quanto riguarda il SEC. Oggi, per esempio, per i diversi Paesi non c'è un obbligo di redigere un conto del patrimonio.

LINDA LANZILLOTTA. Poi le agenzie di rating quando danno una valutazione del debito, non guardano anche al patrimonio?

PRESIDENTE. Chiedo scusa, ma poiché verrà redatta una trascrizione della seduta, vi prego di parlare uno alla volta, altrimenti nella registrazione stenografica non sarà possibile inserire gli interventi.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del servizio studi del Dipartimento della*

Ragioneria generale dello Stato. Volevo solo precisare che non esiste un obbligo di redazione di un conto del patrimonio. È probabile che dal 2014, col nuovo SEC, esso venga imposto. È vero anche, come aveva accennato prima il dottor Mastroianni, che l'articolo 2, comma 222, della legge finanziaria 2010 ha dato avvio al censimento dal punto di vista dei valori di mercato dei beni, su cui la direzione del Tesoro si sta cominciando a impegnare. Sono già state emanate alcune circolari, che abbiamo condiviso, però è un lavoro sicuramente lungo da svolgere. Non esiste, dunque, a oggi alcun obbligo o raccordo particolare.

Relativamente al rapporto tra patrimonio e bilancio finanziario, dal momento che è un tema piuttosto tecnico e complicato, magari possiamo stilare un appunto con i punti di concordanza relativamente a questa parte e inviarlo alla Commissione.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Riprendo con il senatore Vitali, il quale domandava a chi vanno i beni di valore. Premesso che bisognerebbe rispettare il decreto legislativo, che prevede la territorialità, se questi beni di valore sono nell'ambito di un territorio di una regione, essi non possono che essere acquisiti dall'ente locale in cui l'immobile è collocato territorialmente.

È forse importante sottolineare, però, come mi sembra di aver già detto anche prima, che, complessivamente, l'importo significativo in termini quantitativi, ma credo anche di valore, è quello dei beni demaniali, ancorché non valorizzati. È quella la parte più grossa, perché, per quanto riguarda tutti gli altri, cioè i beni patrimoniali, per i quali anche negli altri interventi si poneva il problema della dismissione e della valorizzazione — mi riferisco ai beni patrimoniali disponibili, ovviamente, dato che parliamo di beni patrimoniali che andranno nell'elenco di quelli che potranno essere potenzialmente

trasferiti — ammontano complessivamente all'importo che abbiamo citato prima, vale a dire a circa 2,9-3 miliardi di euro.

WALTER VITALI. Vorrei chiarire il mio pensiero su questo punto, perché ho visto che anche il senatore Franco vi faceva riferimento e forse non sono stato chiaro.

Sono assolutamente a favore dell'applicazione rigorosa dell'articolo 19. Mi preoccupa molto, però, il meccanismo che funziona «su richiesta di». Se si tratta di un patrimonio legato alle funzioni, allora ci sarà una procedura consultiva, il più possibile ampia, al termine della quale viene stilato un elenco, stabilito rigorosamente dal soggetto Stato. Il decreto, invece, dice: «su richiesta di».

Da qui, allora, sorge la mia domanda, un po' provocatoria. Se esiste un bene di valore, che insiste ovviamente sul territorio di un comune, sul quale ci sono richieste del comune, della provincia e della regione, come si fa a stabilire a chi va, posto che il principio di sussidiarietà non è evidentemente sufficiente, essendo un bene singolo, a definire con chiarezza a chi spetti? Si innesca un meccanismo anche discrezionale.

Sono contrario alla procedura e, quindi, favorevole al trasferimento del patrimonio, ma sulla base di una procedura rovesciata rispetto a quella attuale. Anticipo un giudizio che poi discuteremo.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Non voglio assolutamente discutere la valutazione politica; ci mancherebbe altro. Vorrei solamente precisare che, dalla lettera della norma del decreto legislativo, in realtà è lo Stato a compilare l'elenco dei beni trasferibili, dopo aver eventualmente valutato che, su richiesta di altre amministrazioni dello Stato, come stabilisce la norma, opportunamente motivate, anche i beni potenzialmente trasferibili possano essere richiesti come utilizzo nell'ambito delle amministrazioni centrali stesse, forse anche per sopperire alle esigenze di andare a trovare sinergie fra locazioni passive o immobili che, invece,

possono essere utilizzati in qualche maniera. Nella logica della norma vedrei una situazione di questo tipo.

Ripeto, interpretando la norma — può darsi che mi sbagli — credo che l'elenco vada stilato dall'amministrazione dello Stato, salve le suddette valutazioni. Una volta redatto l'elenco e stabilito sul territorio, sempre non relativamente ai beni demaniali, perché quelli passano automaticamente, ma ai beni patrimoniali disponibili, quei beni vanno assegnati secondo la vocazione, l'utilizzo che se ne può fare e via elencando, e li si mette in ordine.

Non so poi se questo ordine possa essere considerato di tipo gerarchico o no. Prima ho parlato di principio di sussidiarietà, secondo cui viene prima il comune, poi la provincia e la regione. Pertanto, immagino che il decreto legislativo abbia voluto anche esprimere un criterio di trasferimento. Questo è il mio pensiero.

Con riferimento al valore complessivo dei beni trasferiti, questione posta dall'onorevole Nannicini, per quanto riguarda i beni patrimoniali, è quello che abbiamo indicato. Per quanto riguarda, invece, i beni demaniali non disponiamo di un valore complessivo.

Il rendimento — ripeto — è stato valutato in base alle entrate, per cassa, relativamente a una stima del 2010, raffrontata, come vi ho dimostrato prima nell'esposizione, anche a un dato di consuntivo, che però non è ancora definitivo.

Senatore Compagna, quanto ai beni di interesse storico-artistico e alla possibilità del passaggio da demanio a patrimonio disponibile, penso di aver già dato una risposta all'onorevole Lanzillotta. Il patrimonio storico-artistico in realtà è escluso dal novero dei beni trasferibili: è demanio e basta. Con le eccezioni previste dal decreto legislativo, è possibile un suo trasferimento, però nell'ambito o di specifiche norme che ne prevedano il trasferimento o dei famosi accordi previsti dal Ministero con gli enti interessati.

PAOLO FRANCO. Ma il valore potenziale di questi beni?

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Ne abbiamo 15 per il demanio storico-artistico e 25 per il patrimonio indisponibile.

PAOLO FRANCO. 15 miliardi sarebbero, quindi, potenzialmente trasferibili.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Fuori dal decreto legislativo, con altri criteri.

MARCO CAUSI. Con gli accordi previsti dal codice dei beni culturali.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Il senatore Saro pone una domanda sulla garanzia del patrimonio del debito pubblico, cui penso che sia stata già data una risposta. Non so se può essere considerata tale oppure se dobbiamo apportare integrazioni.

Onorevole Causi, su beni e regole è già stata fornita una risposta. Per quanto riguarda le regole della trasferibilità e l'impatto sulle vendite, ritengo che il collega Grisolia le abbia dato una risposta.

In merito alle regole, credo che dovrebbe fornire alcune risposte in più anche l'Agenzia del demanio. Credo che tanti aspetti, come i criteri per stabilire gli oneri, a quanto ammontano, qual è la parte da confrontare con il rendimento dei beni da trasferire, possano essere sicuramente chiariti. Sinceramente non disponiamo al momento dei dati e forse sempre l'Agenzia del demanio, quando saranno individuati i gruppi di beni, potrà svolgere un ragionamento più mirato. Stiamo fornendo cifre di potenzialità, di patrimonio potenzialmente trasferibile, ma penso che si possa dare una risposta più attendibile solo quando verranno individuate esattamente con un DPCM le tipologie degli immobili soggetti a trasferimento.

Relativamente al demanio idrico interregionale, il demanio idrico regionale e interregionale è gestito amministrativamente dalle regioni, ma non già trasferito

a esse. Sono già acquisite dalle regioni le rendite per sfruttamenti, concessioni o altro affidate a privati, a differenza dei beni del demanio marittimo, per i quali i rendimenti, cioè i canoni demaniali, gestiti dalle regioni e dagli enti locali, sono incassati dallo Stato.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, quando precisavo che non le abbiamo considerate ai fini della valorizzazione, mi riferivo al patrimonio disponibile da trasferire. Non le so indicare, sinceramente, qual è lo stato dei trasferimenti di questi patrimoni nell'ambito delle regioni a statuto speciale. Sarà necessario svolgere un approfondimento in merito.

Per quanto riguarda invece i beni demaniali, quindi il demanio marittimo e via elencando, saranno oggetto ovviamente di questo tipo di trasferimento, quindi del decreto legislativo, nell'ambito del quale rientrano e per il quale valgono le stesse regole delle altre regioni.

Senatore Barbolini, il rendimento dei 189 milioni non tiene conto degli oneri di gestione. È un dato di consuntivo. Sulla base degli accertamenti e degli incassi effettuati, i beni potenzialmente trasferibili danno un rendimento di 189 milioni.

Rispetto a quali sono gli oneri connessi al patrimonio che può essere trasferito e anche all'altra domanda postami sul problema per il quale alcuni beni si trovano in situazione tale per cui chi li riceve, l'ente locale, dovrà far fronte a notevoli spese a seconda delle condizioni rispetto ad altri che, invece, potrebbero ricevere immobili di valore o con meno oneri, purtroppo non so dare una risposta. Posso solamente dire che abbiamo conteggiato le rendite.

Per quanto riguarda gli oneri, anche questo è un discorso da svolgere, ma è l'Agenzia del demanio a gestire quali saranno gli oneri connessi al patrimonio che sarà trasferito. Inoltre, non conosco lo stato degli immobili che sono sul territorio.

PRESIDENTE. In quel caso, l'Agenzia del demanio dovrà fornirci elementi più precisi.

DOMENICO MASTROIANNI, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale di finanza (IGF)*. Assolutamente. Riguardo alla domanda posta dall'onorevole Galletti sulle differenze sul Patto di stabilità e dei criteri cedo la parola al collega Grisolia.

EDOARDO GRISOLIA, *Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGEPA)*. Premetto che la finalità del provvedimento è quella della valorizzazione; l'alienazione degli immobili è un fatto un po' secondario rispetto a tale finalità principale. Comunque, per quanto riguarda l'alienazione, le regole che disciplinano il Patto di stabilità interno trattano questa operazione in modo completamente diverso rispetto alle regole di finanza pubblica, della contabilità nazionale.

Del resto, dal 2010, dal momento che è stata soppressa una precedente norma, le entrate straordinarie provenienti dalle alienazioni concorrono a tutti gli effetti ai saldi validi per il rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli enti locali. Ciò non avviene, invece, in contabilità nazionale, perché, mentre le spese che vengono effettuate utilizzando questo ricavo incidono sia sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione in termini nominali, sia sull'indebitamento netto strutturale, sotto il profilo di quest'ultimo i proventi delle alienazioni non valgono. Un'eventuale alienazione di un immobile e l'utilizzo delle relative entrate comportano, di fatto, un peggioramento in termini di finanza pubblica, proprio perché le regole sono diverse dal punto di vista della contabilità nazionale.

Naturalmente, questo capita anche se intervengono fondi immobiliari, perché, se vengono trasferiti immobili previo corrispettivo, si tratta di un'alienazione a tutti gli effetti, mentre, invece, se viene conferito un immobile contro il corrispettivo di una quota, siamo in presenza di un'operazione finanziaria, che, come tale, è esclusa dal Patto di stabilità interno. Indubbiamente, a seconda di come vengono utilizzati gli immobili, ci sono impatti diversi sul Patto di stabilità interno.

PRESIDENTE. Possiamo fermarci qui, anche perché abbiamo una nuova audizione.

Ringraziamo molto il dottor Grisolia, il dottor Mastroianni, il dottor Mazzotta e quanti hanno partecipato a quest'audizione. Abbiamo ricevuto alcune conferme e anche alcune risposte a domande su temi per i quali si poneva la necessità di chiarimenti ai fini del nostro lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa dalle 11,30, è ripresa alle 11,35.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, del Regolamento della Commissione, l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).

Saluto il presidente, dottor Tullio Lazzaro, il dottor Gian Giorgio Paleologo, il dottor Maurizio Meloni, il dottor Paolo Neri e il dottor Enrico Flaccadoro. Gli intervenuti hanno fornito della documentazione che penso ci sarà realmente molto utile.

Do la parola al presidente Lazzaro.

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei conti*. Signor presidente, lo schema di decreto legislativo sul quale la Corte è chiamata a esprimersi è il primo dei decreti previsti dalla legge n. 42 del 2009, che, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dà attuazione al federalismo fiscale.

La presente relazione considera nella prima parte il quadro normativo di riferimento e la coerenza dello schema di

decreto legislativo con la norma primaria, sottolineando quegli aspetti che richiederebbero ulteriore approfondimento.

Nella seconda parte si esprimono alcune prime considerazioni in merito alla concreta attuazione del federalismo demaniale come prefigurato dal decreto stesso sulla base delle informazioni disponibili alla Corte.

L'articolo 19 della legge n. 42, nell'ambito della previsione costituzionale del comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione e di quanto previsto dal comma 1, articolo 1, della stessa legge 42, ha conferito al Governo la delega per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, attraverso decreti legislativi che ne devono stabilire i principi generali, nel rispetto dei criteri direttivi specifici indicati nel comma 1 del richiamato articolo 19.

Secondo tali criteri, il legislatore delegato deve procedere all'attribuzione a titolo non oneroso di un patrimonio a ogni livello di governo sulla base di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie e alle funzioni nel concreto esercitate dagli enti e nel rispetto del criterio della territorialità.

L'individuazione dei beni da trasferire è riservata alla competenza dello Stato, che deve predisporre apposite liste. La concertazione con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali è assicurata dalla prevista intesa, in sede di Conferenza unificata, nella fase di attribuzione dei beni per livello di governo.

Infine, l'articolo 19 prescrive che siano individuate anche le tipologie di beni che, per la loro rilevanza nazionale, non possono essere oggetto di trasferimento.

Al fianco di tali principi e criteri direttivi previsti dalla specifica norma di delega, i decreti legislativi devono informarsi ai principi di carattere generale indicati all'articolo 2, comma 2, della legge n. 42. In particolare, sono di rilievo per la relazione con il provvedimento sul federalismo demaniale il riconoscimento di una maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i

livelli di governo, la necessaria lealtà istituzionale tra i diversi enti a cui carico è l'obbligo di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza nazionale, la premialità dei comportamenti virtuosi, affiancata da strumenti sanzionatori per gli enti che non rispettino gli equilibri economico-finanziari o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni, nonché, infine, la neutralità finanziaria delle norme delegate.

Inoltre, nell'esame dello schema di decreto, è necessario tener conto di principi indicati anche in altre disposizioni della legge n. 42, che possono comunque avere riflessi sulla gestione del patrimonio degli enti territoriali, una volta attuati i diversi criteri legislativi.

Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 17, comma 1, lettera e), che prevede l'introduzione, nei confronti degli enti meno virtuosi riguardo agli obiettivi di finanza pubblica, di un sistema sanzionatorio che dispone il divieto dell'assunzione di personale e di iscrizione in bilancio di spese per attività discrezionali sino all'assunzione da parte dell'ente di provvedimenti, quali anche l'alienazione di beni del patrimonio disponibile, idonei a raggiungere gli obiettivi attribuiti in termini di finanza pubblica.

Prima di procedere all'esame degli articoli, si rendono necessarie alcune considerazioni di carattere generale riguardo allo schema di decreto proposto, che prevede, al fianco dei criteri e dei principi direttivi indicati dalla legge di delega, i criteri della valorizzazione e della semplificazione.

Il fine della valorizzazione del patrimonio immobiliare, qualificata come funzionale, caratterizza il testo del decreto. È, infatti, annunciato quale obbligo a carico degli enti all'articolo 1, comma 1. È, inoltre, richiamato all'articolo 2, comma 4, in base al quale l'ente è tenuto a favorire la massima valorizzazione del bene, e al successivo comma 5, lettera c), con riferimento anche all'attribuzione diretta dei beni immobili dello Stato a fondi comuni di investimento immobiliare.

La valorizzazione dei beni trasferibili mira a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, sia attraverso forme dirette di amministrazione, sia con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni, sia con il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

La gestione del patrimonio immobiliare pubblico ha mostrato sino a oggi una scarsa capacità di rendere economicamente redditizi i propri cespiti immobiliari. Dal 2001 a oggi la valorizzazione del patrimonio immobiliare è stata oggetto di diversi interventi normativi, a partire dalla legge n. 351 del 2001.

Successivamente, la legge finanziaria del 2007 ha previsto, nell'ambito delle procedure di dismissione, programmi unitari di valorizzazione degli immobili pubblici per la promozione dello sviluppo locale.

La legge finanziaria per il 2008 ha introdotto il piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali, con la finalità di promuovere processi di sviluppo locale attraverso il recupero dei beni immobili pubblici.

Sulla base di queste disposizioni, l'Agenzia del demanio, attraverso protocolli di intesa con regioni ed enti locali, ha predisposto programmi nel cui ambito sono stati previsti interventi di valorizzazione di beni di proprietà dello Stato, nonché di regioni, comuni e altri enti locali.

Nel 2008 è intervenuto il decreto legge n. 112, che, al già citato articolo 58, ha disposto che regioni, province, comuni e altri enti locali predispongano piani di alienazione e valorizzazione immobiliare, individuando i beni non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Da ultimo, la legge finanziaria del 2010, all'articolo 2, comma 222, attesa l'insufficiente conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico, ha posto l'obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche, ai fini della redazione del conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato e del conto

generale del patrimonio dello Stato, di comunicare all'Agenzia del demanio gli elenchi degli immobili pubblici a qualsiasi titolo detenuti.

In questo complesso quadro normativo, che sottolinea l'esigenza di assicurare una gestione efficiente del patrimonio immobiliare pubblico anche come volano di sviluppo territoriale, si inserisce il federalismo demaniale, nel cui ambito il legislatore delegato ha indicato la valorizzazione come obiettivo della costituzione di un proprio patrimonio da parte delle regioni e degli enti locali.

Si conferma, pertanto, che la finalità della valorizzazione del patrimonio, ancorché non espressamente indicata dalla legge di delega, rimane un elemento centrale per la valutazione complessiva dello schema di decreto legislativo. Il perseguimento di tale finalità non è, tuttavia, agevolato dalla previsione, all'articolo 2, comma 5, di attribuire il medesimo bene anche in quote indivise agli enti che ne facciano richiesta. Tale previsione suscita perplessità sotto il profilo delle possibili difficoltà di raggiungere la necessaria intesa riguardo proprio ai piani di valorizzazione dei beni che interessano diversi livelli di Governo.

Il tema della valorizzazione è, inoltre, strettamente connesso con la facoltà riconosciuta agli enti di prevedere piani di dismissione del patrimonio immobiliare. I beni attribuiti a seguito del federalismo demaniale, infatti, entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti, a eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, nei cui confronti rimane in vigore la disciplina prevista dal Codice civile con i connessi vincoli giuridici.

Per quanto su esposto, i piani di dismissione previsti dall'articolo 2, comma 5, lettera b) devono mantenere la finalità prevista dal legislatore delegato, con il chiaro rinvio all'articolo 58 del decreto n. 112 del 2008 della valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali.

In relazione con la finalità della valorizzazione, si dovrebbe porre il criterio

della capacità finanziaria, per evitare l'attribuzione di beni a enti che non abbiano le risorse sufficienti per garantirne una corretta gestione e tutela e che potrebbero utilizzare i proventi derivanti dai processi di dismissione per coprire il mancato raggiungimento dei loro obiettivi di finanza pubblica, piuttosto che assicurare la valorizzazione del proprio patrimonio.

Pertanto, la definizione, contenuta nello schema di decreto, del criterio della capacità finanziaria appare troppo generica e richiederebbe un'indicazione degli elementi e dei parametri sui quali basare la valutazione dell'idoneità dell'ente a gestire, tutelare e valorizzare i beni.

Il criterio della territorialità è quello che il legislatore delegato appare privilegiare. In tal senso si esprime l'articolo 2, comma 5, lettera a), che prevede che i beni siano prioritariamente attribuiti ai comuni, a meno che esigenze di carattere unitario richiedano l'assegnazione a province, città metropolitane o regioni.

A questo proposito, va valutata con attenzione la proposta di modifica presentata dalla Conferenza Stato-città, che mira a prevedere l'individuazione dei beni del demanio idrico e di quello marittimo anche in gruppi. Ove tale modifica fosse accolta, si potrebbe pervenire a un frazionamento all'interno di ciascuna realtà regionale, una soluzione che dovrebbe essere ben valutata. Si potrebbero, infatti, attribuire i beni a un livello di governo non pienamente adeguato a gestirli nel modo più efficace e, di conseguenza, più produttivo.

Più in generale, con riferimento ai criteri stabiliti dallo schema di decreto, si osserva una loro eccessiva genericità, che potrebbe rendere non agevole l'attribuzione dei beni e determinare l'insorgere di contenziosi tra gli enti interessati al trasferimento, ciò anche per l'assenza, nel corpo del provvedimento, della previsione di una sede di composizione di eventuali dissidi tra aspiranti appartenenti allo stesso livello di governo all'attribuzione dei beni.

Infine, per assicurare la neutralità finanziaria dell'operazione di trasferimento,

sarebbe necessario prevedere la riorganizzazione delle strutture amministrative e delle dotazioni finanziarie in relazione al minor carico di lavoro per le amministrazioni centrali, tenuto anche presente che nel testo proposto dalla Conferenza Stato-città, articolo 7, comma 3, le spese già sostenute dallo Stato per la gestione dei beni trasferiti verrebbero sterilizzate ai fini del Patto di stabilità interno.

Premesse queste considerazioni di ordine generale, di seguito si espongono alcune riflessioni su taluni aspetti specifici del testo in esame.

Gli articoli 2 e 3 disciplinano le modalità di individuazione e attribuzione dei beni. L'articolo 2, comma 1, prevede che lo Stato individui i beni da attribuire agli enti previa intesa con la Conferenza unificata. La norma di delega conferisce, invece, esclusivamente allo Stato questa funzione, prevedendo l'intesa con la Conferenza unificata ai soli fini dell'attribuzione ai diversi livelli di governo dei beni trasferibili.

È necessario, pertanto, che sia meglio individuato il momento dell'identificazione dei beni da parte dello Stato rispetto a quello della loro attribuzione, anche al fine di evitare un possibile contrasto con la legge di delega, che non prevede, in quella prima fase, l'intesa con la Conferenza.

La disposizione del comma 5, lettera *b*) del richiamato articolo 2, relativa all'inserimento degli immobili trasferiti in processi di alienazione e dismissione con le procedure di cui all'articolo 58 del decreto n. 112 del 2008, è stata già esaminata in precedenza. Di seguito, la norma viene considerata sotto un altro aspetto.

Il testo originario faceva rinvio, per i procedimenti di alienazione, alle procedure di cui all'articolo 58, senza considerare la dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, con riferimento al comma 2 del medesimo articolo. Questa osservazione, peraltro, potrebbe essere superata ove fosse accolta l'integrazione proposta dalla Conferenza Stato-città.

Con riguardo all'articolo 3, nel richiamare le osservazioni già svolte e, in par-

ticolare, nel sottolineare la necessità di un coordinamento con l'articolo 2, si rileva che il comma 2 sembra prefigurare due procedimenti differenziati per l'attribuzione di aree e fabbricati la cui procedura è definita nel medesimo comma, mentre per le altre tipologie di beni diversi dalle aree e dai fabbricati non sarebbe indicato il procedimento attraverso il quale gli enti possono richiedere l'assegnazione dei beni.

La proposta di modifica, a seguito del parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, di sopprimere il riferimento alle aree dei fabbricati e di introdurre la sola categoria dei beni consente di superare le perplessità, riconducendo a un'unica procedura la generalità dei beni da trasferire.

Il comma 5, lettera *c*), dell'articolo 2 ha previsto che, per l'applicazione del principio della capacità finanziaria, intesa come idoneità a tutelare, gestire e valorizzare il bene, gli immobili trasferiti nell'ambito del federalismo demaniale possano essere attribuiti, su richiesta dell'ente interessato, direttamente a fondi comuni di investimento immobiliare costituiti o da costituire ai sensi dell'articolo 58 del decreto legge n. 112 del 2008.

L'articolo 6, per dare attuazione a questa previsione, demanda a uno o più regolamenti il riordino e l'adeguamento della disciplina dei fondi immobiliari pubblici di cui all'articolo 14-*bis* della legge n. 86 del 1994, dettando analitici criteri direttivi.

Sul punto si osserva che la legge non prevede una specifica delega per il riordino della normativa di settore. Lo schema di decreto riconduce la legittimazione a provvedere in tal senso al principio della capacità finanziaria, di cui all'articolo 19 della legge delega, disponendo altresì che il riordino stesso avvenga attraverso l'adozione di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1998.

Si procede, così, alla modifica di una disciplina di rango primario con una fonte di rango secondario, attuando una forma di delegificazione sulla base di una norma delegata. L'operazione desta perplessità, sia per l'assenza di un esplicito conferi-

mento della delega, sia perché comunque l'indicazione dei principi cui deve attenersi il legislatore delegato non può che provenire dal legislatore primario.

L'articolo 6, comma 1, lettera *a*), dispone che il conferimento ai fondi immobiliari avvenga in proporzione al valore dei beni fissato al momento del loro trasferimento. Ciò comporta il superamento dei valori storici, data la necessità di prevedere una procedura per l'aggiornamento dei valori di mercato, assente nello schema di decreto. Tra le proposte di modifica della Conferenza Stato-città vi è quella di ricorrere a un esperto indipendente.

Più chiari criteri di valutazione, oltre ad assicurare in generale una più corretta iscrizione dei beni nei conti delle amministrazioni riceventi, possono consentire di evitare rischi di distorsione nella gestione dei fondi connessi alla possibile sottovalutazione del valore reale dei beni trasferiti.

A questo proposito, si osserva, in via generale, che la necessità della valutazione a prezzi di mercato dei beni e della rilevazione dei costi di manutenzione dovrebbe sovrintendere a tutto il processo di federalismo demaniale, per una ricostruzione complessiva del rilievo finanziario dei trasferimenti anche in considerazione della non omogenea distribuzione dei beni sul territorio nazionale.

L'articolo 5 della bozza di decreto individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili su richiesta di comuni, province, città metropolitane e regioni. Si tratta dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, degli aeroporti di interesse regionale facenti parte del demanio aeronautico e delle miniere. A questi vanno ad aggiungersi tutte le aree e i fabbricati di proprietà dello Stato, a eccezione degli immobili utilizzati per finalità istituzionali dalle amministrazioni dello Stato, dagli enti pubblici e dalle agenzie, dei porti e degli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, delle reti di interesse statale e delle strade ferrate in uso, dei beni appartenenti al patrimonio culturale e di quelli oggetto di accordi o

intese già sottoscritti con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari.

Le amministrazioni statali e gli altri enti, per mantenere la disponibilità dei beni in uso, devono tuttavia predisporre un elenco, richiedendone l'esclusione dalle procedure di trasferimento e fornendo adeguata motivazione.

Particolare è, poi, il percorso previsto nel caso dei beni immobili in uso al Ministero della difesa. Si dispone che entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo i beni da trasferire siano individuati su proposta del Ministro della difesa di concerto con quello dell'economia e delle finanze e con quello per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Sono esclusi, tuttavia, da possibili trasferimenti gli immobili utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, quelli oggetto delle procedure di cui all'articolo 14-*bis* del decreto n. 112 del 2008 e di cui all'articolo 2, comma 628, della legge finanziaria del 2008 e quelli funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle funzioni di difesa, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti dal Ministero della difesa e dalla normativa vigente.

Le informazioni disponibili per la valutazione del rilievo quantitativo del processo di trasferimento sono ancora limitate. Manca, innanzitutto, una valutazione dei beni da trasferire appartenenti al demanio. I beni immobili del demanio suscettibili di riutilizzazione economica non sono stati ancora inseriti nel patrimonio con una propria valorizzazione. Ciononostante, sono stati estesi anche a essi, per effetto dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279 del 1997, criteri di valutazione basati su principi di carattere economico (decreto interministeriale 18 aprile 2002).

Una valutazione dovrà essere attribuita da parte delle amministrazioni che li hanno in gestione — Agenzia del demanio, difesa, infrastrutture e trasporti, beni e

attività culturali – sia ai beni di esclusiva pertinenza dello Stato (demanio naturale o necessario, come quello marittimo o militare), sia a quelli che possono appartenere allo Stato (demanio accidentale o non necessario, come quello statale), per i quali l'ordinamento contabile, all'articolo 3 del Regolamento di contabilità generale dello Stato del 1924, ha previsto finora l'obbligo di tenere uno stato descrittivo che evidenziasse le sole caratteristiche fisiche e la destinazione d'uso.

In ogni caso, il mantenimento nel regime giuridico dettato per i beni demaniali dal Codice civile e da quello della navigazione per i beni trasferibili appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale riduce considerevolmente il rilievo del loro valore, spostando invece l'interesse per la redditività da essi ottenibile.

Limitato appare poi il rilievo dei trasferimenti che potrebbero venire dal Ministero della difesa. A un primo esame, infatti, le esclusioni previste sembrano limitare considerevolmente la rilevanza di tali beni nel processo di trasferimento alle amministrazioni territoriali. Oltre a essere escluse le procedure di dismissione già avviate, i cui proventi era già disposto che venissero riassegnati al Ministero della difesa, viene prevista la possibilità per l'amministrazione di non considerare come trasferibili i beni che, in base a quanto disposto dalla finanziaria 2010, potrebbero essere destinati a Difesa Servizi S.p.A. per la valorizzazione.

La mancata valutazione dei demani fa sì che il valore dei beni da attribuire sia riconducibile prevalentemente ai beni patrimoniali dello Stato a oggi disponibili. A essi si potrebbero aggiungere, a seguito della verifica richiesta, parte di quelli oggi in uso governativo non più necessari all'amministrazione centrale e agli enti, un'eventualità a cui guardare con cautela, a ragione soprattutto degli elevati fabbisogni, testimoniati dai consistenti fitti passivi corrisposti annualmente a privati dallo Stato, oltre 500 milioni di euro. Una cifra particolarmente rilevante, considerando che lo Stato nel 2008 ha incassato per

l'utilizzo del complesso dei beni disponibili circa 20 milioni di euro a titolo di canoni.

Pur nella consapevolezza che si tratta di un quadro ancora in movimento, prime valutazioni sono quindi possibili a partire dai dati relativi al patrimonio disponibile dello Stato nel 2008. Tra fabbricati e terreni si tratta di circa 17 mila 400 beni, per un valore di 3,2 miliardi di euro. Di questi, 1,9 miliardi circa sono rappresentati da fabbricati e 1,3 miliardi da terreni.

Nel complesso, quindi, il valore dei beni trasferibili risulta relativamente limitato. Tale valutazione si rafforza se si guarda a queste nuove attribuzioni in rapporto all'attuale patrimonio in fabbricati e terreni delle amministrazioni locali (province e comuni).

I beni trasferibili rappresentano circa il 3 per cento della consistenza del patrimonio locale al 31 dicembre 2008. Maggiore è il rilievo dei nuovi apporti, ove si guardi al solo patrimonio immobiliare disponibile, sempre in termini di terreni e fabbricati, che, come nel caso dello Stato, rappresenta solo circa il 20 per cento del totale. I beni attribuibili comporterebbero un incremento del 16,2 per cento dei valori patrimoniali disponibili degli enti locali.

L'esame della ripartizione per regione dei beni da conferire consente di mettere in luce due elementi ulteriori. Da un lato, la variabilità per aree e regioni nella composizione dei beni e, dall'altro, la forte sperequazione nel valore e nel numero dei beni trasferibili. Nelle regioni del Mezzogiorno il valore dei terreni è prevalente su quello dei fabbricati, un risultato comune a tutte le regioni dell'area, a eccezione del Molise. Opposto è il risultato nell'area settentrionale, mentre al centro circa l'80 per cento degli importi è riconducibile a fabbricati, soprattutto per la particolare rilevanza delle somme a essi relativi del Lazio.

Netta è, infine, la differenza nella distribuzione dei valori tra regioni. Nel Lazio e nel Veneto è localizzato, rispettivamente, il 27 e l'11 per cento del valore trasferibile, contro un peso delle regioni, in termini di popolazione residente, del 9,4

e 8,1 per cento. All'opposto, in Lombardia e in Puglia andrebbe rispettivamente il 9,8 e il 3,5 per cento dei beni trasferibili, a fronte di un peso, in termini di popolazione, di oltre il 16 e il 6,8 per cento.

Si tratta di un indicatore, seppure grossolano, del problema cui potrebbero trovarsi di fronte lo Stato e le amministrazioni territoriali in sede di riparto, ma non solo. In molte regioni è lo stesso limitato numero dei cespiti in rapporto alle amministrazioni locali presenti a segnalare la frequenza con cui si potrebbe dover ricorrere a un'attribuzione in quote indivise, opzione che può comportare particolari difficoltà gestionali.

In conclusione, la dimensione dei beni che potrebbero essere trasferiti è, guardando ai beni disponibili del patrimonio dello Stato, di fatto contenuta. Il contributo che da essi può venire al rafforzamento patrimoniale delle amministrazioni locali è, quindi, limitato. Tutto ciò senza considerare che, come rilevato di recente dall'Agenzia del demanio, solo il 31,5 per cento del totale dei beni disponibili è al momento libero, il 34 per cento è in uso o interessa specifici enti locali, il 5 per cento è attribuito a privati, mentre il 29 per cento è già oggetto di accordo con gli enti locali.

Uno dei benefici maggiori attesi dal conferimento di beni dello Stato alle amministrazioni locali è quello connesso alla possibilità di ottenere una migliore redditività del patrimonio trasferito. Anche sotto questo profilo, una prima osservazione dei dati disponibili può offrire alcuni spunti di riflessione.

Va, innanzitutto, rilevato come l'esame dei dati resi disponibili dall'Agenzia del demanio o tratti dal rendiconto generale dello Stato porti a rivedere almeno in parte le indicazioni contenute nella relazione tecnica allo schema di decreto circa il gettito erariale potenzialmente interessato da riduzione. Dei 45,7 milioni di canoni riscossi su concessione di beni patrimoniali, solo 20,5 sono riconducibili a beni disponibili; dei 140 milioni relativi a proventi di beni demaniali, solo 97 sarebbero riferibili al demanio marittimo.

I dati letti per regione indicano, inoltre, che è stata finora bassa la redditività ottenuta dallo Stato, sia dai fabbricati, sia dai terreni: si tratta, in media, dello 0,64 per cento su valori già di norma notevolmente inferiori ai prezzi di mercato. Per i fabbricati, in particolare, il rendimento è stato finora ben inferiore al valore limite previsto per le spese di manutenzione ordinaria, ossia il 3 per cento.

Se, quindi, vi è uno spazio per un incremento di redditività per tali beni, siano essi utilizzati per fini istituzionali o messi a reddito, va anche considerato che il beneficio ottenibile al netto degli oneri di manutenzione richiederà un consistente miglioramento nella gestione patrimoniale.

Sicuramente di maggior rilievo sono, invece, i proventi della gestione del demanio marittimo. Si tratta di oltre 97 milioni nel 2009, a fronte di circa 25 mila concessioni. Guardando alla dimensione media della concessione, si rilevano, anche in questo caso, forti differenze nei ricavi per area territoriale, anche superiori al 50 per cento, differenze che possono derivare dalle diverse tipologie delle concessioni.

Come messo in rilievo da una recente indagine della Corte sui provvedimenti — al riguardo ho portato un estratto della relazione relativa — si hanno, infatti, concessioni dalle caratteristiche molto diverse, a seconda che siano rilasciate per porti turistici, usi industriali, depositi costieri, pesca, cantieristica e attività turistica ricreativa. Tuttavia, tali differenze possono essere dovute anche a una capacità non omogenea dimostrata finora dalle amministrazioni locali nella gestione del patrimonio demaniale.

Nell'indagine condotta dalla Corte è emerso, infatti, che molti enti locali non avevano sotto controllo la situazione concessoria riguardante il demanio marittimo. Alcune regioni non avevano dato piena attuazione alla nuova normativa in vigore e numerosi concessionari non avevano inteso pagare quanto richiesto dall'ente gestore, impugnando tali atti nelle sedi legali competenti, con effetti negativi sul livello delle riscossioni conseguite.

Secondo l'Agenzia del demanio, soltanto il 49 per cento dei comuni costieri si era uniformato nel 2008 alle prescrizioni della finanziaria per il 2007 e nessuna regione, anche quelle con coste e spiagge di riconosciuta eccezionale attrattività, aveva deliberato l'adozione delle tariffe previste per l'alta valenza turistica.

A ciò si è aggiunta anche la scarsa propensione degli enti gestori a utilizzare tutte le leve coercitive che il quadro normativo mette a disposizione per garantire il recupero di quanto effettivamente dovuto, come la decadenza dalla concessione quando vi sia l'omissione del pagamento del canone.

Questi fattori hanno sicuramente limitato la dinamica delle entrate ottenibili. Un'indicazione sommaria, ma in certa misura efficace, dei margini per ottenere maggiori entrate si ha, per esempio, confrontando le entrate regionali per chilometro di costa. I risultati indicano margini per un forte recupero di redditività del patrimonio demaniale nelle aree meridionali. La riduzione del 50 per cento della differenza nel rendimento medio dell'area meridionale e l'attuale media nazionale significherebbe un aumento delle entrate per queste regioni di oltre 17 milioni di euro.

In conclusione, il conferimento dei beni previsto dalla legge n. 42 del 2009, pur non mutando in misura significativa la condizione patrimoniale delle amministrazioni territoriali, può comportare due importanti effetti positivi.

Da un lato, esso può offrire un volano finanziario per specifici interventi di riqualificazione del territorio e, dall'altro, può rappresentare un'importante opportunità per rivedere e potenziare le possibilità di utilizzo di un patrimonio spesso, specie nel passato, trascurato o messo a reddito in maniera inadeguata.

La possibilità di cogliere tali opportunità dipende strettamente dalle scelte che verranno assunte nella distribuzione, non tanto e non solo dei titoli di proprietà dei beni, ma soprattutto delle responsabilità gestionali e di definizione dei quadri programmatici.

La dimensione ridotta dei valori finanziari e la forte disomogeneità nella distribuzione territoriale rischiano di rendere una distribuzione molto frazionata dei beni, in cui prevalga il solo criterio territoriale, poco produttiva. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente Lazzaro. Questa relazione è realmente molto attenta e precisa su diversi temi che avevano già attirato la nostra attenzione. Il suo contributo è per noi estremamente prezioso per la definizione del nostro lavoro.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Ringrazio anch'io il presidente della Corte dei conti, il dottor Lazzaro. Come ha già rilevato il Presidente La Loggia, anch'io trovo la documentazione quanto di meglio ci sia stato finora consegnato, in termini di valutazione sullo schema di decreto legislativo, nonché dal punto di vista delle quantificazioni.

Sotto questo ultimo profilo, mi pare evidente che vengono confermati i dati che ci sono stati forniti dall'Agenzia del demanio e dalla Ragioneria generale dello Stato, ma con un importante elemento di comparazione, quello con il patrimonio complessivo disponibile attualmente per gli enti territoriali, che quantifica in una percentuale ridotta, del 3 per cento, il complesso del patrimonio, demanio a parte, che verrebbe trasferito, sulla base di questo decreto legislativo, nella disponibilità di regioni ed enti locali.

La relazione precisa, giustamente, che, qualora si effettuasse un confronto in rapporto a quello che effettivamente è libero, la percentuale sia alzerebbe e arriverebbe a circa un 16 per cento, se non vado errato. Ciò aiuta molto anche a definire meglio di che cosa stiamo parlando rispetto a un determinato allarme dell'opinione pubblica, considerando il fatto che ci troviamo di fronte a un processo di trasferimento di parti consistenti del patrimonio pubblico, che potrebbe produrre effetti anche negativi dal punto di vista della garanzia sul debito.

Mi pare che questo tipo di preoccupazioni vengano piuttosto fugate. Ne emerge, però, una molto forte. So di introdurre un argomento che ha poco a che vedere con lo schema di decreto legislativo così come è formulato, però sento di doverlo fare sulla base di una relazione puntuale, che sollecita una riflessione.

La relazione afferma correttamente che le finalità che ci si aspetta da questo processo di trasferimento sono due: una miglior gestione, anche a fini reddituali, del patrimonio che viene trasferito e, contemporaneamente, l'utilizzo di tale patrimonio anche a fini di riqualificazione territoriale e urbana, che potrebbe produrre effetti benefici per le comunità locali.

Mi chiedo, dunque, se abbia un senso — mi rivolgo anche al collega Franco, che prima, forse equivocando le mie parole, pensava che svolgessi ragionamenti poco federalisti — che ci occupiamo di una quantità di beni potenzialmente trasferibili pari al 3 per cento ed escludiamo completamente il patrimonio che è già oggetto, sulla base delle norme che sono state citate, di accordi fra amministrazioni dello Stato e locali.

Voglio tradurre il mio discorso in esempi. Prendo un comune che conosco piuttosto bene, quello di Bologna. Stiamo trattando con il demanio la trasformazione di nove importanti aree ex militari strategiche del nostro comune, a fronte naturalmente di un desiderio di valorizzazione da parte del demanio, che poi va incontro a quello che prevede la legge, ossia un finanziamento che credo sia finalizzato al Ministero della difesa.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO FRANCO

WALTER VITALI. Se il comune di Bologna deve procedere sulla base della legge esistente, non c'è dubbio che tale valorizzazione comporti, anche in termini di edificazione, un peso urbanistico molto consistente sulle aree interessate. Che senso ha valutare separatamente un pro-

cesso di questo genere? Capisco — mi rivolgo al collega Galletti, che conosce bene il tema — che ha un suo percorso già avviato, ma che senso ha considerarlo intoccabile e, nel contempo, affrontare il problema che qui ci viene proposto in maniera totalmente separata? Non sarebbe meglio, anche dal punto di vista dell'interesse delle comunità locali, far ricomprendere tutto nell'ambito di accordi di programma stipulati tra lo Stato e le singole collettività territoriali globalmente, attraverso una valutazione globale del patrimonio che viene trasferito?

Me lo chiedo proprio dal nostro punto di vista nostro, di chi sta pensando alla migliore attuazione possibile di questa norma, della legge n. 42, che deve produrre effetti benefici per la comunità. Altrimenti, ci troveremmo di fronte a un'attuazione meramente formale — non dico ragionieristica, perché poi i ragionieri se la prendono — della norma, senza produrre alcun effetto sostanziale.

Come vede, signor presidente, non ho domande particolari da rivolgere, se non quelle tese a capire l'opinione in merito del Presidente della Corte dei conti.

Alcune considerazioni svolte in sede di audizione della Ragioneria generale dello Stato vengono puntualmente confermate nella relazione della Corte dei conti. Una è quella della collega Lanzillotta, relativa alla classificazione del patrimonio. Nella relazione è scritto chiaramente che tale patrimonio rientra a far parte del patrimonio disponibile degli enti e che, quindi, non vi è una riserva centrale sulla possibilità di classificazione. Il tema che poneva la collega Lanzillotta è pienamente confermato, così come la questione della procedura dell'attribuzione dei beni. A tale proposito, si sono manifestati forti dubbi circa una procedura che alla fine possa produrre confusione sull'esatto soggetto a cui, in ultima istanza, vanno attribuiti i beni, una sorta di federalismo *à la carte*.

Forse questa parte andrebbe corretta, stabilendo che alla fine c'è una decisione: un dato bene non viene attribuito su proposta, ma su un dato elenco è prevista una procedura di carattere consultivo.

Non c'è, dunque, una proposta, ma un elenco, che viene formulato in prima istanza, poi una procedura consultiva e, alla fine, una decisione, che non può essere che dello Stato, come — giustamente la relazione lo ricorda — è scritto nella legge delega.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Signor presidente, intendo rivolgere una domanda molto circoscritta. Fino a questo momento abbiamo fugato — come ricordava il collega Vitali — molti dubbi, ma ne rimane uno piccolo, almeno a me. Giriamo, infatti, attorno a un dilemma: sappiamo quanto rendono questi beni (190 milioni), ma non quali sono gli oneri che gravano su di essi, come la manutenzione. La Corte è in grado, sulla base di un'esperienza consolidata, di aiutarci, anche se grossolanamente, a individuare tali oneri?

ENZO BIANCO. Signor presidente, anch'io voglio esprimere il mio apprezzamento non di circostanza, ma assai motivato, nei confronti della pregevole relazione illustrata dal Presidente della Corte dei conti, che coglie, con la consueta lucidità, il problema fondamentale: il federalismo, anche nella materia che stiamo trattando oggi, ossia quella demaniale, ha un senso se è un'occasione per alzare i livelli di responsabilità e, conseguentemente, di efficienza.

In questo campo si registra, presidente, ed è sconcertante leggerlo con la crudezza dei dati, che non ha bisogno di alcun commento, che il livello di efficienza raggiunto dall'amministrazione dello Stato in materia di gestione del patrimonio demaniale è francamente — non mi viene da usare altra espressione e mi scuso se non è il linguaggio della Corte, ma il mio — scandaloso.

Vedere a raffronto quanto paga lo Stato ai privati per fitti e per l'acquisizione dell'uso di patrimonio privato e quanto, invece, ricava da un patrimonio di straordinario valore nella maggior parte dei casi è francamente mortificante. Ciò è ancora più evidente in riferimento alle coste e all'uso che ne fanno i privati, con ricarichi

spaventosi e spesso con pratiche assolutamente degenerative, perché il livello di discrezionalità della pubblica amministrazione in questo campo è altissimo: spesso, nella differenza enorme tra i canoni pagati allo Stato — quando vengono pagati — e il ricavo dei privati vi è, infatti, un margine amplissimo.

Il punto di domanda riguarda una questione, sulla quale il presidente ha fornito una sua valutazione incidentalmente, ossia il parere fornito dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali, in particolare, se non ricordo male, sul patrimonio idrico. La Conferenza ha avanzato la richiesta di abbassare e avvicinare al livello di territorio più prossimo ai cittadini, anche con ambiti diversi da quelli regionali, il patrimonio che riguarda l'assetto idrico.

Sono convinto — la vicenda riguarda questo punto, ma ne riguarderà molti altri — che il legislatore costituzionale e il legislatore ordinario devono avere il più assoluto rigore nell'improntare la legislazione anche delegata al principio della sussidiarietà.

Presidente, vengo alla domanda. La burocrazia regionale non è spesso più attiva ed efficiente di quella dello Stato centrale. Capisco pienamente che non si può frazionare nella dimensione dei comuni attuali il trasferimento della titolarità di un bene che, per principi di economicità, deve essere gestito da un ambito sicuramente più vasto, però starei attento a non ragionare in termini burocratici e a valutare la possibilità di sostituire la dimensione regionale, quando magari una dimensione provinciale, subregionale o intercomunale potrebbe essere la più adeguata, tenuto conto che ci sono comuni con enormi differenze dal punto di vista della capacità gestionale. Si va dal piccolo comune di 100 abitanti a grandi città che hanno una capacità amministrativa e gestionale adeguata e, secondo il principio di responsabilità, ciò dovrebbe probabilmente attestarsi sul livello più basso compatibile con livelli di economicità.

Volevo sentire se, nel corso della sua replica, può magari spendere alcune pa-

role su questo principio, che mi sembra rilevante anche ai fini della mia considerazione precedente per cui il federalismo sia un'occasione per far crescere l'efficienza nella gestione.

MARCO CAUSI. Mi associo anch'io ai complimenti per la relazione, che certamente è, fra quelle che abbiamo recepito finora, la più puntuale, nonché quella che si è maggiormente confrontata con il testo del decreto proposto dal Governo. Ho quattro domande da porre.

Con riferimento al processo di valorizzazione, personalmente, presidente, concordo molto con il giudizio che la finalità della valorizzazione del patrimonio non fosse espressamente indicata come l'unica priorità della legge delega. Per come leggo la legge delega, il principale obiettivo del trasferimento del patrimonio è collegato all'esercizio delle funzioni pubbliche, *ergo* al fatto che, nell'organizzare i servizi pubblici a livello comunale, provinciale, regionale e statale, in ciascun territorio si cerchi di ottimizzare l'uso degli spazi pubblici esistenti.

Per esempio, si pensi al caso di un immobile di proprietà dello Stato da trasformare in un presidio ospedaliero o un asilo nido: si realizzerebbe una soluzione molto efficiente se l'immobile venisse trasferito affinché diventi asilo nido o presidio ospedaliero, evitando così che il comune o la ASL, in questo caso, debbano andare a cercare un oggetto analogo sul mercato degli affitti. Naturalmente — è questa la domanda — tale processo, in cui chiederemmo a tutte le amministrazioni, e non soltanto allo Stato, come nel comma 222 della finanziaria 2010, di pianificare un efficiente utilizzo degli spazi pubblici ricompresi nel loro territorio, rappresenta sicuramente un esercizio a più lunga gittata, più complicato, che non si può esaurire in una procedura *una tantum* di trasferimento di alcuni beni.

Vorrei sapere se lei ritiene compatibile con lo spirito della legge pensare a una procedura di trasferimento degli immobili statali che non sia un *una tantum*, ma un processo con procedimenti appositi, che si

possono aprire nel corso del tempo, dove emerga non soltanto la possibilità di prendere singoli oggetti, ma anche di acquisire veri e propri piani, ipotesi o proposte concrete di miglioramento dell'uso del patrimonio pubblico dello Stato ai fini dell'esercizio delle funzioni pubbliche sul territorio.

Passo alla seconda osservazione. Voi avete toccato, in questa relazione, un punto su cui vi chiederei un'interpretazione chiara. Con riferimento allo status dei beni, voi ricordate che i beni attribuiti a seguito del federalismo demaniale entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti, a eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale. Il riferimento è all'articolo 4, comma 1.

Vi chiedo di aiutarci a capire meglio questo punto, anche per comprendere — mi rivolgo ai colleghi — se stiamo parlando di poca o di tanta roba. Questo è un punto cruciale: qual è la parte di demanio che non è marittimo, idrico o aeroportuale?

Esiste, infatti, un'area grigia: abbiamo capito che il patrimonio non disponibile è di 3,2 miliardi; poi c'è il patrimonio indisponibile, di cui, mi pare di capire, il grosso è rappresentato dai beni storico-artistici; poi c'è un area grigia, ossia il demanio non marittimo, non idrico, quindi non escluso. Se si interpreta l'articolo 4, comma 1, in un certo modo — abbiamo già sentito nelle ore precedenti interpretazioni difformi — ciò implicherebbe che tutti i beni demaniali trasferiti e non appartenenti a quei tre demani in automatico diventino patrimonio disponibile. Che cosa c'è in questa area grigia? Bisognerebbe capirlo, magari con un approfondimento specifico. Mi sembra molto puntuale il riferimento della sua relazione a questo tema.

La terza questione è relativa ai processi di alienazione. La Corte si sofferma sulla questione dello strumento urbanistico da utilizzare nelle procedure di valorizzazione e dismissione, a seguito — come correttamente ricorda la Corte — della sentenza della Corte costituzionale, che ha chiarito che tale strumento non può essere

la lista approvata dal Consiglio comunale e che esiste una competenza concorrente delle regioni.

Anche in relazione a quello che voi affermate, giustamente, sul criterio di valutazione del conferimento dell'immobile, si può ritenere utile ipotizzare un apposito e nuovo strumento urbanistico che definisca almeno, per gli oggetti che vengono venduti o conferiti, alcuni elementi minimi — bastano tre pagine — ossia il profilo volumetrico in grigio, senza progetto, e l'elenco delle destinazioni d'uso, in modo tale che a quel punto, come giustamente riferite, sia chiaro il criterio di valutazione. Il criterio di valutazione di un oggetto in corso di valorizzazione si può conoscere, infatti, solo quando lo strumento urbanistico è approvato con volumetria e destinazione d'uso.

La mia terza domanda mette, quindi, insieme il punto sulla valutazione e quello sullo strumento urbanistico: mi e vi domando se sia possibile pensare a un nuovo strumento urbanistico oppure se, comunque, la competenza concorrente delle regioni implichi che, in questa fase, dobbiamo demandarlo.

Sicuramente, a questo punto, se la risposta alla domanda fosse la seconda, emergerebbe il punto da voi segnalato: bisognerà chiaramente affermare che la valutazione viene eseguita dopo che lo strumento urbanistico è stato approvato nelle sedi competenti.

GIULIANO BARBOLINI. Anch'io rivolgo un sincero apprezzamento, perché l'analisi che ci è stata proposta è particolarmente esaustiva e stimolante.

Mi riaggancio all'ultima considerazione del collega Causi. Voi focalizzate, insieme a numerose altre questioni condivisibili, un punto che per me è cruciale. Ne ho fatto oggetto anche di interlocuzione nell'audizione precedente. Mi riferisco a quando sostenete che la valutazione a prezzi di mercato dei beni e la rilevazione dei costi di manutenzione devono sovrintendere a tutto il processo di federalismo demaniale, per una ricostruzione complessiva del rilievo finanziario, anche in con-

siderazione della non omogenea distribuzione dei beni sul territorio nazionale. Ciò costituisce una questione, per me irrinunciabile, di trasparenza, oltre che di salvaguardia dei criteri di armonia e di equità.

Ritengo che questo sia assolutamente necessario e indispensabile, nei casi in cui esiste il rischio che l'attesa del compimento dello strumento urbanistico generi una sfasatura temporale. Sarebbe molto interessante capire se voi siete in grado di suggerirci — è un lavoro che dovremo svolgere anche noi nella discussione e nell'interlocuzione con il Governo — la possibilità di fissare preliminarmente alcuni parametri, indicazioni di finalizzazione e vincoli che orientino questa procedura, laddove essa non sia stata pienamente esplicitata. Ritengo che il procedimento sia affidato alla genericità e all'occasionalità; non sembrano infatti esservi binari entro i quali possano essere iscritti effettivamente una procedura e un percorso di valorizzazione.

La seconda questione riguarda il tema — cui fate riferimento — relativo alla diversità della distribuzione territoriale di questi beni, siano essi terreni, edifici e via elencando. Nel caso di operazioni di valorizzazione e di dismissione di questi beni, che cosa pensate dell'ipotesi di prevedere, come si fa attualmente in accordi di concertazione fra Stato ed enti locali, che una quota di questi introiti e di queste rinvenienze vada ad alimentare un fondo perequativo che possa, anche relativamente e parzialmente, compensare e correggere quell'anomala distorsione e allocazione delle opportunità? Mi interessava approfondire questo punto.

L'ultima questione riguarda il valore dei beni demaniali, con riferimento alla quale voi giustamente affermate che sarà necessario anche apprezzare economicamente il valore dei beni demaniali trasferiti, non tanto forse in termini di valore economico-patrimoniale, se resta il vincolo della demanialità e, quindi, della non possibilità di trasformazione e modificazione, ma di recupero di risorse e di redditività ottenibile da tali beni.

Quando parliamo delle tematiche relative alle coste e ad altri aspetti di questo genere — vedendo, dal quadro che voi ci fornite, la disarmonia, gli squilibri, le questioni scandalose che riferiva anche il collega Bianco — è possibile fissare, anche in questo caso, nel rispetto delle autonomie e dei soggetti gestori, alcuni *range*, alcuni parametri che garantiscano due elementi? Mi riferisco a una gestione accorta, che vada nella direzione di efficientare, ma che ottenga anche un altro tipo di risultato, che finora non è stato esplicitato come garanzia, ossia che ci siano criteri sufficientemente omogenei nella gestione di un patrimonio che, se troppo frammentato e affidato alle discrezionalità, rischia di avere un depauperamento di effetto sistemico, trattandosi di coste, spiagge e altri beni di questa rilevanza. Vorrei sapere se ritenete questi elementi riconducibili a un arricchimento dei contenuti del decreto.

GIAN LUCA GALLETTI. Svolgo solo una precisazione, che è anche una domanda. Siamo tutti orientati a considerare basso il valore di 3,2 miliardi. Vorrei porre prima una domanda, ossia sapere se voi ritenere valido il criterio di valutazione per arrivare a questa cifra. Noi continuiamo ad affermare che è un criterio di mercato aggiornato, ma voi lo ritenete sufficientemente credibile?

Se io divido 3,231 miliardi per il numero di immobili, ossia 17.934, ottengo 180 mila euro: non so di che immobili stiamo parlando — perché noi non siamo in possesso di questa informazione — ma a Bologna con 180 mila euro si compra poco più di un garage. Non sapendo qual è il bene, faccio fatica a sapere se il valore è reale o meno.

La seconda considerazione è la seguente: stiamo attenti, perché stiamo parlando del valore di mercato secondo la destinazione attuale del bene, ma è anche vero che i beni vengono ceduti agli enti locali per essere valorizzati. Bisogna allora che ragioniamo del loro valore dopo la valorizzazione.

A questo punto, le rivolgo la domanda: è possibile avere un'idea di un moltiplicatore a cui sottoporre questi valori per immaginare il valore del patrimonio che stiamo trasferendo dopo la valorizzazione? Il valore che interessa ai fini della dismissione è quello, non tanto il valore che oggi trasferiamo, ma quello che il bene potenzialmente ha dopo una valorizzazione da parte dell'ente che detiene gli strumenti urbanistici.

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, mi associo ai ringraziamenti alla Corte per questa relazione molto utile su diversi punti fino a questo momento non approfonditi.

Rivolgo alcune domande anche di migliore comprensione di quanto riferito nella relazione, partendo da una constatazione, già esposta dalla relazione e sottolineata da altri colleghi: sui valori dei beni, sia appartenenti al demanio che al patrimonio, oggi il grado di consapevolezza è senz'altro molto basso.

In primo luogo, vorremmo capire meglio, dal punto di vista interpretativo della Corte, il punto posto dal collega Causi, che è stato più volte sollevato: lo stato giuridico del bene, appartenente al demanio, al patrimonio indisponibile o al patrimonio disponibile, viene cristallizzato, come, per esempio, ha sostenuto la Ragioneria generale, e rimane per sempre qual è al momento del trasferimento della titolarità, o, invece, ha una sua dinamica, che incomincia nel momento del trasferimento e, quindi, può essere classificato in modo differente, assumendo un potenziale utilizzo diverso?

In secondo luogo, non ho capito un punto. Nella relazione della Corte viene lasciata un po' al margine la questione dell'alienazione. Un punto metodologico è quello della coerenza del decreto delegato con le finalità della legge di delega, che, come molti di noi sostengono, è strumentale all'esercizio delle funzioni. Solo marginalmente si fa riferimento alla valorizzazione, che, invece, nel decreto delegato ha una finalizzazione centrale.

In tale finalizzazione di valorizzazione ha molto rilievo anche il profilo dell'alienazione. Vorrei comprendere se la Corte ritiene che tra le finalizzazioni, dal momento che svolge un riferimento un po' marginale alla disciplina dei fondi immobiliari, ci sia la finalizzazione dell'alienazione. Se così è, mi sembra che non sia stata affrontata la questione della finalizzazione dei ricavi da alienazione, sia per asta pubblica, sia per cessione di quote dei fondi, a riduzione del debito, cioè alla prevalenza della norma generale, che vincola qualsiasi entrata da alienazione di patrimonio mobiliare o immobiliare a riduzione del debito. Mi domando, quindi, se tale punto non debba comunque essere richiamato.

Infine, poiché mi sembra che ci sia una valutazione assai sconcertante sulle differenziazioni territoriali nella gestione dei beni demaniali — si ricorda che, per esempio, in generale solo il 49 per cento dei comuni si è uniformato alle prescrizioni della finanziaria 2007 e che non vengono attivati tutti i meccanismi per incamerare effettivamente i canoni di concessione — ciò contraddice il principio base su cui si ritiene che il federalismo potrà portare una svolta nell'assetto della finanza pubblica. Mi riferisco alla gestione di alcuni beni che impattano direttamente su interessi economici radicati nel territorio, come le spiagge; i gestori degli stabilimenti balneari sono una *constituency* locale.

Da questo punto di vista, la Corte ritiene, in base ai dati di cui dispone, la gestione dei beni affidata al potere politico-istituzionale locale più o meno efficace rispetto a quella dello Stato? In ogni caso, esistono, peraltro in coerenza con i vincoli costituzionali, meccanismi di sanzione o di revoca o poteri sostitutivi? Il rischio è che noi trasferiamo beni, che nella politica avviata negli ultimi anni lo Stato intende valorizzare e che poi tale processo, invece di essere proseguito e amplificato, venga interrotto dal trasferimento dei beni a livello locale, stando ad alcuni esempi che conosciamo. Mi aspetto alcune riflessioni su questi aspetti, che si ricavano anche dalla relazione.

ROLANDO NANNICINI. Presidente, anch'io la ringrazio per relazione, che ci offre spunti di riflessione.

Relativamente al tema delle locazioni passive da parte dello Stato, lei ci dà una cifra di 500 milioni annui, mentre il dottor Prato, a una domanda che abbiamo posto, ci comunica che, sulla base dei dati noti all'Agenzia del demanio conseguenti a richieste di congruità e di nulla osta nella spesa pervenuta all'amministrazione dello Stato, risultano locati 7 mila immobili per un onere annuo di 700 milioni di euro.

La mia riflessione è che forse il comma 222 dell'articolo 2 della finanziaria per il 2010 andrebbe affrettato, con riferimento anche all'Agenzia del demanio e a tutti gli enti che devono occuparsene. Le chiedo, dunque, conferma della necessità di tale accelerazione.

Mi ricollego alla prima riflessione che lei ci ha portato con molta attenzione, perché la prima questione che lei cita — sono dati chiesti da noi — riguarda le locazioni passive dello Stato. Forse nello schema di decreto mancano alcuni elementi fondamentali. Ricollegandomi alle considerazioni dell'onorevole Lanzillotta, ritengo che l'alienazione non è possibile, se non va a diminuzione del debito, dal momento che ciò è stabilito per legge: si può girare intorno al problema oppure si può rafforzare la legge. È una domanda che pongo a lei. Una seconda questione riguarda la necessità non di un piano di valorizzazione burocratico, ma la redazione di una domanda, in cui siano indicati, da parte del demanio o degli enti locali quali sono gli affitti passivi che l'amministrazione centrale paga in un dato comune. Credo che sia un criterio per l'eventuale prosieguo dell'esame del decreto.

Diversamente, citeremo tali questioni, vedremo un grande articolo in prima pagina sul *Corriere della sera*, del *Sole 24 Ore* o di altri quotidiani, con grandi firme, e non troveremo mai elementi di soluzione, escluso quello della denuncia.

La ringrazio ancora una volta, perché la sua relazione non è una denuncia, ma ci ha posto nelle condizioni di ricercare elementi di concretezza.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente della Corte dei conti, Tullio Lazzaro, per la replica.

TULLIO LAZZARO, Presidente della Corte dei conti. Presidente, lei mi affida un compito immane, perché rispondere a tutte le domande in modo ordinato e seguendo un filo logico è veramente molto difficile.

Noi ci siamo sforzati di fornire più elementi possibili di conoscenza. Naturalmente, mi rendo conto che numerosi degli argomenti sollevati andrebbero approfonditi. È difficile cavarsela con due parole.

A questo proposito, premetto subito che, se il Parlamento vuole, come sempre siamo pienamente disponibili. A titolo personale, per il brevissimo periodo di tempo che mi resta a disposizione come persona, lo sono pienamente, ma posso senz'altro impegnare la Corte, che è comunque sempre a disposizione del Parlamento, anche per procedere a ulteriori approfondimenti a seguito di richieste. In linea generale, posso fornire risposte personali.

Sono fermamente convinto che tutto questo processo debba innanzitutto tendere a una maggiore valorizzazione, in termini sia economici, sia di uso effettivo a beneficio delle comunità e dei cittadini. Le comunità locali (regioni, province e comuni) in definitiva sono sempre rappresentanti dei cittadini.

Noi abbiamo rilevato, non una volta sola, ma in tante relazioni della Corte, la scarsissima redditività, ossia l'aver trascurato a volte la possibilità di ricavare maggiori redditi e di ottenere maggiore efficienza ed efficacia. Questa circostanza è emersa nei confronti di numerose amministrazioni per motivi diversi, a volte anche giustificati.

Come ricordava Enzo Bianco, però, è scandaloso il fatto che, a fronte di pagamenti richiesti al cittadino per l'uso di un metro quadrato di spiaggia a Rimini o a

Riccione, in realtà quello che si riesce a incamerare è veramente ridicolo. Ci deve essere, innanzitutto, a mio modo di vedere, come comune denominatore, un maggior valore, in termini sia finanziari, sia di uso.

Personalmente, ritengo che sia indubbiamente auspicabile una visione un po' più generale, piuttosto che atomistica. Una visione troppo atomizzata porta inevitabilmente a porre l'accento su un modo di procedere molto burocratico e non credo — è una mia opinione — che ciò sia efficiente. Credo, dunque, che sia importante avere una visione generale in cui i diversi attori siano chiamati a partecipare e a fornire il loro contributo.

Inoltre, si è parlato di dare una maggiore valorizzazione. È chiaro che si può valorizzare un bene, in linea generale, in diversi modi da un punto di vista economico — dipende dal singolo bene, dal luogo in cui è ubicato e via elencando — ma alcuni elementi sono essenziali. Innanzitutto, penso all'efficienza di chi gestisce, del gestore fisico che mette in opera le funzioni amministrative relative alla gestione. Tante volte noi, come Corte, abbiamo rilevato che l'efficienza è estremamente bassa. Quindi la prima cosa è incrementare l'efficienza.

In secondo luogo, si è parlato di valorizzazione dal punto di vista dell'alienazione: personalmente sono d'accordo, ma a condizione che ciò non vada a ripianare buchi di bilancio, spese correnti o altro.

Come è stato ricordato dall'onorevole Nannicini, il vincolo di legge esiste, ma, al momento, esiste espressamente soltanto per lo Stato: o interviene il legislatore, per meglio puntualizzare un vincolo del genere, o, se non esiste un vincolo, c'è solo da sperare che le conseguenze immaginate non avvengano.

Sugli investimenti siamo d'accordo. L'investimento è un ottimo sistema per mettere a reddito. Alienare per investire va benissimo.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Scusi, presidente, a beneficio di tutti noi, il

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,05.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 16 giugno 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTAZIONE CONSEGNATA DALLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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

(Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

- 4 maggio 2010 -

Patrimonio dello Stato - Beni disponibili al 31 dicembre 2008

Tavola I

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

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

Patrimonio dello Stato - Beni disponibili al 31 dicembre 2008

Tavola 2

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

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

Tavola 3

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

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

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

Tavola 4

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

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

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

Tavola 5

Beni patrimoniali disponibili e canoni riscossi - anno 2008

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

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Agenzia del demanio

Tavola 6

Numero e valore delle concessioni di demanio marittimo censite dall'Agenzia del demanio. Anno 2009.*(valori assoluti)*

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

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

* i proventi delle concessioni sono già attribuiti su base regionale

n.i. non identificabile

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

Riquadro 1

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

.....

4.1 Importo dei canoni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

.....

mancanza di dati relativi alle concessioni rispondenti a requisiti di certezza, completezza e precisione. Il Ministero ha anzi esplicitamente sottolineato che "dai lavori del suddetto tavolo è emerso che non era sostanzialmente possibile stabilire quanto lo Stato incassa annualmente dalle concessioni".

€ 4,00



16STC0008610