

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 esercitare 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 perseguitamento 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.

Peraltra, 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 espone 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 possono 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 provare 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 da 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 aeroporтуale 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 grossolanamente, 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 emerge 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 indispinibile, 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 differenti – 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 modifica-zione, 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 sistematico, 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 ritenete valido il criterio di valutazione per arrivare a questa cifra. Noi continuamo 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 sconfortante 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 riposte 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 incrementar 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