l'amministrazione statale. Ove non lo fossero, **deve essere prevista una compensazione ulteriore all'ente destinatario del bene per far fronte agli adeguamenti di legge e la deroga al rispetto della normativa senza sanzioni per un periodo definito da una programmazione per la messa a norma dei beni;** b) posto che l'ente destinatario sarà tenuto anche a **"valorizzare funzionalmente"** il bene , è opportuno proporre alla valutazione politica la richiesta di un **esenzione dal patto di stabilità delle spese necessarie per tale valorizzazione per un congruo periodo di tempo**. Si precisa , inoltre, che lo schema di decreto legislativo non fa alcun riferimento alla devoluzione delle risorse che lo Stato destina alla manutenzione dei beni oggetto di trasferimenti (interventi diretti, spese per il personale, spese per i beni e i servizi), come invece previsto dall'articolo 10 della legge 42 del 2009. In questo caso il trasferimento comporterà oneri per la finanza pubblica e in particolare per quella territoriale. Infine occorre sottolineare la specificità che il demanio militare assume con riferimento al ruolo della società Difesa SpA.

Focus su alcune modifiche introdotte dopo il passaggio del testo al parere della Conferenza Stato-Città

7. Alcune delle modifiche introdotte meritano di essere valutate anche per il riflesso che sono destinate a produrre sul ruolo regionale. Richiamata la già descritta prevalenza, tra i criteri che avrebbero dovuto guidare il legislatore delegato, della "territorialità", è bene evidenziare, altresì, l'introduzione, all'art. 3, c. 1, della frase **"I beni del demanio idrico e i beni del demanio marittimo possono essere individuati singolarmente o per gruppi"**. Lo scopo e l'effetto di tale inciso vanno quanto meno chiariti da parte del legislatore delegato, così come andranno precisati i criteri da seguire nell'operazione di formazione dei gruppi di beni. **Ciò premesso, è bene valutare, più radicalmente, la possibilità di proporre la soppressione di tale facoltà: la frammentazione in gruppi di una tipologia di beni sembra, infatti, creare le premesse per l'attribuzione degli stessi ad un livello di governo sub regionale,** ciò che, come più avanti si dirà, appare del tutto sconsigliabile e controproducente con riferimento al demanio marittimo e al demanio idrico.

Ruolo regionale

8. Anche la seconda versione del decreto non riconosce **alle Regioni alcun ruolo di "governo" sul territorio**. Lo schema di d.lgs. ragiona soltanto di beni da trasferire, mettendo sullo stesso piano regioni ed enti locali, senza tener conto del fatto che:
   - i beni, quali che siano, sono comunque strumentali all'esercizio di funzioni legislative e amministrative;
   - nelle materie oggetto di legislazione concorrente o residuale spetta alle Regioni procedere al riparto delle funzioni amministrative fra gli enti locali o, meglio, individuare quale sia il livello di governo adeguato;

- la norma non considera che il coordinamento della finanza pubblica è materia concorrente e che conseguentemente occorre un raccordo con le competenze regionali riguardo al coordinamento della finanza territoriale, così come definito dalla legge 42/2009 e dalla nuova legge di contabilità dello Stato.

Non considerare, ai fini del trasferimento, la connessione esistente tra beni e funzioni e le implicazioni che ne derivano rispetto agli artt. 117 e 118 Cost. produrrebbe effetti distorsivi, diseconomie e frammentazioni di competenze che impedirebbero una azione realmente efficiente ed efficace sul territorio (si pensi all'esempio della difesa del suolo nel caso fosse attribuita agli enti locali la titolarità del demanio marittimo e del demanio idrico).
Di qui l'opportunità di sottoporre alla valutazione politica l'opzione di richiedere modifiche dirette a **riconoscere un ruolo regionale a garanzia dell'intero sistema**, tanto più in un processo che, come detto sopra, richiederà forte ruolo di coordinamento, di concertazione sul territorio e di conoscenza delle realtà territoriali. **Per questo le Regioni potrebbero svolgere un ruolo di interlocuzione con lo Stato e di intermediazione fra Stato ed enti locali nell'allocazione dei beni, in ragione della potestà legislativa necessaria a conferire le funzioni amministrative sul territorio di riferimento; funzioni rispetto alle quali è correlato/strumentale l'utilizzo dei beni da attribuire.** Questo ruolo potrà essere diversamente modulato per intensità.

Regioni a Statuto speciale
Le disposizioni del decreto legislativo in questione si applicano nelle Regioni a Statuto speciale nel rispetto dei relativi statuti di autonomia.

Roma, 29 aprile 2010

ALLEGATO 2

DOCUMENTAZIONE CONSEGNATA DAI RAPPRESENTANTI DELL'ANCI

AUDIZIONE COMMISSIONE BICAMERALE PER IL FEDERALISMO FISCALE

Schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio

Roma, 6 maggio 2010

IL CONFRONTO CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI

Il 12 marzo 2010 il Consiglio dei Ministri ha inviato alle Camere il primo schema di decreto legislativo che dà attuazione alla legge delega n. 42, concernente attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42.

In difformità alla procedura normale prevista per l'adozione dei decreti dall'articolo 2, comma 3, della l. n. 42, tale schema è stato trasmesso senza la prescritta intesa sancita in sede di Conferenza Unificata e quale allegato costituente parte integrante della Relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri.

Di conseguenza, è stata applicata la parte finale dell'articolo 2, comma 3, il quale stabilisce che « in mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, il Consiglio dei Ministri delibera approvando una Relazione che è trasmessa alle Camere ». Tale Relazione contiene una specifica motivazione sull'assunzione della deliberazione in mancanza di intesa in sede di Conferenza unificata. Siamo dunque in presenza di uno schema di decreto legislativo adottato in applicazione della procedura in qualche modo « derogatoria », prevista per il caso del decorso del termine dei trenta giorni senza che l'intesa sia stata ottenuta.

Va sottolineato che il fatto stesso che la legge n.42 imponga, in caso di mancata intesa, un obbligo aggiuntivo a carico del Governo, non previsto nella disciplina delle Conferenze, consistente nell'approvazione in sede di Consiglio dei Ministri di una Relazione motivata sul punto specifico relativo alle ragioni della mancata intesa, dimostra un evidente *favor* del legislatore verso l'auspicabile adozione dei decreti attuativi con il consenso delle autonomie territoriali, destinatarie degli stessi.

Tale evenienza si è resa necessaria a causa del decorso del termine dei 30 giorni dall'iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza

unificata del provvedimento, senza il raggiungimento dell'intesa. È importante sottolineare, però, che in questo caso non siamo in presenza di una mancata intesa derivante da disaccordo fra le componenti istituzionali della Conferenza, ma di una mancata intesa determinata dalla circostanza che la seduta della Conferenza unificata del 27 gennaio 2010, in cui era iscritto all'ordine del giorno l'esame dello schema di decreto legislativo, non si è tenuta a causa della mancata partecipazione della componente regionale.

Da quella data sino alla scadenza dei 30 giorni la Conferenza unificata non è più stata convocata e pertanto il Governo ha ritenuto di procedere.

Va anche fatto presente che su iniziativa del Ministro Calderoli, lo schema di decreto legislativo è stato oggetto di esame da parte della Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 4 marzo e, come testualmente riporta la Relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri, « nel corso della seduta è stato presentato un testo che già accoglieva istanze rappresentate dalle Autonomie locali nel corso del confronto (precedente) con le stesse ». Sulla nuova versione dello schema di decreto legislativo presentata dal Ministro, l'UPI ha espresso parere positivo e l'ANCI ha espresso una valutazione generale positiva « precisando tuttavia che residuano due questioni da valutare ulteriormente, relative al trasferimento dei beni culturali ed alla riduzione delle risorse spettanti alle Autonomie in conseguenza del trasferimento dei beni ».

L'ANCI riconosce che, come evidenzia la Relazione di accompagnamento, un dialogo costruttivo e proficuo con il sistema degli enti territoriali è stata cercato e realizzato dal Ministro, rendendo così possibile al Consiglio dei Ministri approvare la Relazione con allegato che costituisce parte integrante della stessa, lo schema di decreto legislativo contenente le modifiche concordate con ANCI ed UPI, e sul quale la Conferenza Stato-Città ha espresso parere favorevole ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo n.281 del 1997.

La trasmissione alle Camere dello schema di decreto assume un forte significato, anche simbolico, perché segna finalmente l'avvio in concreto di un processo di attuazione del federalismo fiscale che è destinato inevitabilmente a durare un tempo non breve e che richiederà da parte di tutti, Parlamento, Governo, Regioni e Autonomie locali, non solo grande impegno, ma un clima di reciproca e leale collaborazione, che sia capace di andare oltre la distinzione rigida tra maggioranza e opposizione; la difesa, anche in Parlamento, di interessi locali; la contrapposizione tra le diverse prospettive inevitabilmente legate al ruolo proprio dei livelli di governo.

Una riforma da realizzare con tempestività, anche perché costituisce la prima attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, che è ormai in vigore da dieci anni, che non ha ancora trovato un'applicazione, capace di « stabilizzare » in modo costituzionalmente coerente il sistema dei rapporti tra Stato e enti territoriali. Il processo di attuazione della l. n. 42 deve poter svolgersi in un contesto di massima collaborazione e di positivo dialogo tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti e in tutte le numerose sedi nelle quali si articola il complesso sistema di *governance* che ne è alla base.

Va in conclusione precisato che il trasferimento dei beni deve avvenire secondo la procedura descritta direttamente all'ente individuato senza intermediazione regionale.

I CONTENUTI PRINCIPALI DEL PROVVEDIMENTO

La disciplina contenuta nell'articolo 1 che definisce e circoscrive l'oggetto del provvedimento, introduce principi generali condivisibili: quello consistente nell'assegnazione dei beni statali su richiesta dell'ente interessato; quello relativo all'obiettivo di assicurare la massima valorizzazione funzionale dei beni, un principio guida « generalissimo » di carattere funzionale che vincola l'ente destinatario del bene.

La massima valorizzazione funzionale del bene per la collettività sembra rappresentare non solo un vincolo all'ente nell'utilizzo del bene attribuito, ma anche un aspetto che deve essere tenuto in considerazione dal titolare del potere di attribuzione. Si tratta di una previsione che collega strettamente l'utilizzazione funzionale del bene alle funzioni e competenze istituzionali degli enti.

Si tratta di un vincolo particolarmente importante, che accompagna il rapporto tra l'ente al quale il bene è trasferito e il bene oggetto di trasferimento e che, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera c), giustifica anche il trasferimento in capo ai fondi, quando questo si ricolleghi alla necessità di assicurare una capacità finanziaria strumentale a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e *valorizzazione* del bene.

Peraltro, sempre in ordine all'obbligo di valorizzazione funzionale e al significato da attribuire a questa espressione, va richiamato quanto disposto dall'articolo 2 al comma 4, laddove si specifica che l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione del bene, è tenuto a favorirne la massima valorizzazione, a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata.

Un secondo aspetto particolarmente importante di questo articolo 1 è che i beni possono essere trasferiti solo su richiesta degli enti territoriali.

Questa previsione merita massimo apprezzamento, perché pone un freno al rischio di un federalismo demaniale « per abbandono », che « scarichi », per di più senza alcuna risorsa aggiuntiva, sugli enti territoriali beni che essi non sono in grado di gestire, né di tutelare, né di valorizzare.

D'altro canto è evidente che vi è un nesso strettissimo tra l'obbligo per gli enti di provvedere alla valorizzazione del bene, e la subordinazione dell'effettivo trasferimento alla loro domanda di attribuzione. Si può pretendere che si valorizzi un bene che si è voluto. Assai meno ragionevole sarebbe, senza alcuna risorsa aggiuntiva, pretendere che un ente valorizzi un bene che gli viene assegnato con un atto unilaterale di imperio.

L'aver vincolato l'attribuzione del bene alla richiesta da parte dell'ente costituisce una delle modifiche più rilevanti apportate al provvedimento rispetto alla prima versione di dicembre, in cui in sostanza solo i beni immobili e le aree e i fabbricati erano assoggettati ad un procedimento di accettazione, mentre tutte le altre tipologie di beni erano di fatto assegnate con atto d'imperio.

L'equilibrio così definito nella versione esaminata in sede di Conferenza Stato città e allegata alla Relazione approvata dal Consiglio dei Ministri, appare soddisfacente: da una parte si limita fortemente il rischio, che si intendeva fugare con la scelta iniziale di assegnare i beni nella quasi totalità con atto unilaterale, di evitare spezzatini e frazionamenti causati da mancata accettazione, grazie al fatto che ora la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 1, stabilisce che « i beni del demanio idrico ed i beni del demanio marittimo possono essere individuati singolarmente o per gruppi »; da un'altra parte, si recupera una capacità attiva e propositiva dell'ente nel valutare a tutto tondo le possibilità gestionali del bene, evitando processi di dismissione di beni gravati da pesi che ne impediscano la valorizzazione.

L'articolo 2 fissa i parametri da seguire per l'attribuzione del patrimonio.

Il primo punto è che l'individuazione dei beni da trasferire da parte dello Stato avviene « previa intesa » in Conferenza Unificata. Si tratta di una garanzia essenziale data alle Regioni e agli Enti territoriali, che assolve alla previsione dell'articolo 19 l.n.42 e che è coerente con la volontà, apprezzabilissima, di dar vita a un federalismo fiscale il più possibile condiviso tra tutti i livelli di governo. Certo si tratta di un vincolo concertativo superabile nei termini di legge. In questo caso, però, l'aver rinunciato a prevedere un « accordo » in sede di Conferenza, ripiegando sull'intesa comunque superabile, può essere considerato « giustificato » dai meccanismi procedurali, previsti nel decreto, che tutelano al massimo grado l'autonoma volontà di accettazione del bene da parte dell'ente.

Un altro aspetto da rilevare è che l'attribuzione deve avvenire anche in modo da assicurare « un'equa attribuzione » dei beni fra i diversi livelli di governo.

Si tratta di una modifica introdotta su richiesta di ANCI e di UPI. Correzione opportuna perché rappresenta una garanzia che si applichino criteri di equilibrio e corretta proporzione nella proposta di attribuzione dei beni non solo fra i livelli di governo, ma anche nell'ambito di ciascun livello di governo, nonché in relazione alla presenza e distribuzione geografica sul territorio nazionale delle tipologie di beni.

Per quanto riguarda i criteri enucleati nella disposizione che guidano la proposta di attribuzione dei beni, si ritiene giusto evidenziare la centralità e prevalenza al principio di sussidiarietà.

Ci aspettiamo che una lettura pregnante del principio e coerente con l'articolo 118 Cost., secondo cui ai Comuni va riconosciuto nel processo di attribuzione dei beni un ruolo di prima istanza, così come la Costituzione riconosce ai Comuni in relazione alla titolarità generale delle funzioni amministrative. Del resto tale posizione preferenziale è disposta in via generale dal comma 5 lett. a) e richiamata anche per quanto riguarda il caso della riattribuzione successiva di un bene.

Per quanto riguarda l'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, si stabilisce la primazia dei Comuni, anche in virtù del criterio di radicamento sul territorio, per cui i beni

in prima istanza vanno assegnati ai Comuni, salvo che per l'entità o tipologia del singolo bene trasferito, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione ad altro livello di governo. Per inciso, mentre appare comprensibile il riferimento all'« entità », qualche perplessità suscita quello alla « tipologia » del singolo bene trasferito quale elemento che potrebbe motivare l'assegnazione ad un livello diverso dal Comune. Infatti, se il riferimento all'« entità » del bene, in relazione alle esigenze di carattere unitario, appare accettabile, poco comprensibile, invece, appare il riferimento alla « tipologia », tenuto conto anche che in seguito alle modifiche apportate all'articolo 5, rispetto alla versione di dicembre, i beni relativi a tutte le tipologie individuate possono essere destinate a tutti i livelli di governo, e non vi è più alcuna preventiva esclusione. Quindi, la « tipologia » del bene, anche ai sensi dell'articolo 5, non può più rappresentare una ragione di attribuzione esclusiva o preferenziale, ma può esserlo certamente l'« entità » del bene rispetto al principio generale della sussidiarietà, oltre agli altri parametri generali previsti dalla disposizione in commento.

Per quanto concerne il principio di semplificazione, si ritiene del tutto opportuna l'integrazione introdotta alla versione di dicembre, e anche in seguito al confronto in sede di Conferenza Stato -città, che, salvaguardando quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale n.340 del 2009, consente, nel pieno rispetto del ruolo regionale in materia, variazioni allo strumento urbanistico generale, quando ciò sia necessario per assicurare la massima valorizzazione del bene. È chiara la volontà di garantire che la valorizzazione dei beni non incontri nei vincoli urbanistici un limite che ne impedisca o ne rallenti la realizzazione. Certamente si tratta di una previsione la cui finalità risulta indispensabile, ma allo stesso tempo la cui fattura tecnica è perfettibile durante il confronto parlamentare.

Circa la disciplina relativa alle modalità di trasferimento dei beni, preme esprimere alcune perplessità in ordine alla previsione che stabilisce la possibilità di adottare anche decreti integrativi o modificativi, senza specificare in quale arco di tempo massimo questo sia possibile. Sul punto sarebbe necessario precisare che ulteriori decreti modificativi non dovrebbero, né potrebbero correggere attribuzioni già effettive. Sembra opportuno fissare un termine massimo per la fase di successiva integrazione o modifica dei decreti adottati, e caso mai prevedere esplicitamente che, decorso un determinato periodo di tempo dal completamento della prima fase di attuazione, eventuali decreti integrativi, in applicazione a casi o ipotesi puntualmente indicate dal decreto delegato, possano avviare nuove fasi di individuazione dei beni.

In particolare, potrebbe essere assai opportuno collegare l'apertura di nuove fasi di individuazione di beni da trasferire e di adozione dei relativi d.p.c.m. all'eventuale assegnazione di ulteriori funzioni agli enti territoriali. Allo stato attuale, infatti, l'intera disciplina dello schema di decreto delegato sembra ricollegare l'individuazione dei beni da trasferire alle funzioni attualmente svolte dagli enti, senza nulla prevedere su eventuali nuovi trasferimenti da porre in atto a seguito della attribuzione di nuove funzioni.

È questa una lacuna rilevante, soprattutto tenendo conto che l'attuazione della delega avviene in una fase nella quale ancora non si è proceduto al riordino ordinamentale, né all'individuazione delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *p)* della Costituzione, né all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Per quanto riguarda la fase successiva alla pubblicazione in G.U. dei decreti, la disposizione suscita qualche interrogativo su taluni punti specifici, che sarebbe opportuno sciogliere in sede di elaborazione finale dello schema di decreto.

In particolare in relazione all'assegnazione ad altro ente del bene su cui il primo destinatario non ha fatto richiesta di attribuzione, si manifesta l'opportunità di rendere anche questa fase il più possibile trasparente. Ci si chiede, infatti, se le eventuali opzioni da parte degli altri enti non destinatari in prima istanza dell'assegnazione del bene, possano avvenire immediatamente alla fase successiva della pubblicazione del d.p.c.m. senza attendere la decisione positiva o negativa dell'ente destinatario in prima istanza, o se invece si debba attendere la scadenza dei 30 giorni, termine per presentare la domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio, prima di far valere la richiesta di opzione. Probabilmente anche per rendere più celere la procedura appare più efficiente la prima ipotesi e pertanto sarebbe bene un chiarimento della norma in tal senso.

Va, inoltre, osservato che in ogni caso la decisione su a chi assegnare il bene in presenza di più opzioni di attribuzione spetta unicamente al Governo, senza alcuna consultazione né verifica in sede di Conferenza unificata.

Tale discrezionalità potrebbe essere opportunamente limitata, specificando che l'indicazione del bene nell'elenco deve contenere un ordine di priorità, per il caso in cui il primo assegnatario non accetti e vi siano più opzioni successive.

Relativamente alla disciplina dedicata alla determinazione della tipologia dei beni oggetto di trasferimento, si sottolinea positivamente il venir meno rispetto alla versione di dicembre dell'aggettivo « immobili », che chiarisce che il trasferimento può riguardare anche beni mobili.

La lista dei beni comprende:

– i beni appartenenti al demanio marittimo, comprese le relative pertinenze, che, con l'esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali, possono essere trasferiti a tutti i livelli di governo;

– i beni appartenenti al demanio idrico di interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale e le relative pertinenze. Rispetto alla versione di dicembre sono state apportate due rilevanti correzioni: a) la possibilità di trasferire demanio avente interesse interregionale; b) la possibilità di trasferire demanio avente interesse comunale.

Con la prima correzione viene superato l'ambito dell'interesse regionale, oltre il quale precedentemente assumeva rilievo solo l'interesse nazionale, con la conseguente esclusione della possibilità di

attribuire congiuntamente a più regioni beni del demanio idrico, che presentassero per le loro caratteristiche generali un interesse di valenza interregionale.

Peraltro, con questa modifica siamo in presenza di una valorizzazione del principio secondo cui più Regioni possono avere interesse comuni. Principio questo, che trova compiuto riconoscimento negli ultimi due commi dell'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui consentono intese fra più Regioni e persino fra Regioni ed enti di altri Stati. La seconda modifica rispetto allo schema di dicembre integra la possibilità di attribuire ai comuni anche demanio idrico avente interesse comunale.

Possono poi essere oggetto di trasferimento: gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio civile statale e le relative pertinenze. Anche in questo caso la norma è stata modificata rispetto alla versione precedente con la previsione della trasferibilità degli aeroporti di interesse locale; le miniere ubicate su terraferma e le relative pertinenze; tutti i beni di proprietà dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento ai sensi del comma 2.

Questo lungo elenco presenta alcune incongruenze e difformità che è giusto evidenziare.

Mentre il demanio marittimo da trasferire è individuato applicando il parametro dell'esclusione di quello direttamente utilizzato dalle amministrazioni statali, il demanio idrico da trasferire è invece definito positivamente come quello che presenta interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale. Criterio che appare più restrittivo e che trova applicazione anche agli aeroporti e al demanio aeronautico civile. Per contro le miniere sono integralmente trasferite, senza altra limitazione che quella di essere ubicate in terraferma. Relativamente alle reti, non passibili di trasferimento, si fa riferimento alla nozione di interesse nazionale, mentre nulla si specifica in ordine alle reti in generale. C'è da chiedersi se le reti non di interesse nazionale, così come le strade ferrate non in uso, si debbano intendere ricomprese nella generica categoria dei beni dello Stato da trasferire comunque in virtù della clausola generale, o se invece la mancata indicazione di questi beni tra quelli da trasferire potrebbe creare qualche problema in sede di applicazione. La clausola residuale fa propendere per la prima ipotesi.

Merita infine sottolineare che il comma contiene una norma di chiusura di particolare importanza, giacché stabilisce che sono comunque trasferiti tutti i beni di proprietà dello Stato, diversi dalle tipologie « nominate », salvo quelli esclusi ai sensi del secondo comma di questo stesso articolo.

Siamo in presenza di un'integrazione di rilievo rispetto alla versione precedente, che configura una clausola residuale secondo cui, oltre alle tipologie di beni espressamente individuate dall'articolo, devono essere prese in considerazione ai fini di un possibile trasferimento anche tutti gli altri beni di proprietà statale non contenuti nelle tipologie suindicate o non esclusi.

In relazione al procedimento in base al quale si perviene alla redazione degli elenchi (la black list) di beni esclusi dal trasferimento, il ruolo dell'Agenzia del Demanio appare « centrale »: l'Agenzia decide

sulle domande di esclusione dei beni, redigendo poi l'elenco e dandone notizia.

È una fase di grande rilievo, rispetto alla quale non risulta chiaro se l'Agenzia svolga una funzione meramente recettizia delle comunicazioni motivate, inviate dalle amministrazioni centrali e dagli enti, o se invece ha anche il compito di valutare la conformità ai requisiti previsti dalla legge ai fini dell'esclusione. Pertanto, si giustificherebbe qualche maggiore indicazione e vincolo anche metodologico, anche perché il direttore dell'Agenzia è l'interlocutore della Conferenza unificata che dovrà rendere parere.

Forti dubbi e contrarietà si manifestano in ordine alle due procedure speciali riguardanti i beni di proprietà del Ministero della Difesa e soprattutto i nei rientranti nel patrimonio culturale non di rilievo nazionale.

Per riguarda il procedimento avente ad oggetto i beni della difesa certamente preme ribadire ogni perplessità circa una procedura speciale che sfugge alle regole generali e che di fatto presenta quali garanzie la previsione di un termine per l'adozione del dpcm (entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in sede di Conferenza unificata) con poche garanzie circa i beni che il Ministero inserirà, perché non utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, né utilizzati per la realizzazione di programmi di riorganizzazione dello strumento militare.

Fortemente critica e sospetta di difetto di delega la previsione relativa ai beni del patrimonio culturale, che vincola il trasferimento di tali beni all'esistenza di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, e assegna al Ministero dei beni culturali il compito di provvedere in merito.

Inoltre, il procedimento è disciplinato con riferimento integrale alla normativa contenuta nel Codice dei beni culturali, peraltro già vigente e quindi applicabile.

La norma sembra presentare un chiaro difetto di delega rispetto all'articolo 19 della legge n.42 che annovera espressamente tra i beni oggetto di attribuzione, quelli relativi al patrimonio culturale non di rilievo nazionale. La formula utilizzata dal legislatore delegato indica senza alcun dubbio che anche il patrimonio culturale è oggetto di attribuzione, senza altro vincolo che l'esclusione di quello di rilievo nazionale; formula questa peraltro già utilizzata per altre tipologie di beni. È evidente che non si può interpretare il riferimento normativo dell'articolo 19 come se il patrimonio culturale fosse totalmente escluso, altrimenti non vi sarebbe questo riferimento.

Inoltre, la disposizione in questione, pur conservando un simulacro di trasferimento dei beni culturali, prevede che devono applicarsi le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali: il che, trattandosi di norme già operanti, rende poco comprensibile e in qualche modo superfluo l'intero comma.

L'unico dato positivo, e che va ascritto alla pressione esercitata dalle autonomie territoriali, è la previsione di un anno dall'entrata in vigore del decreto come termine massimo, anche se ordinatorio, per attivare le procedure. È auspicabile che questo possa rappresentare un

fattore di stimolo concreto per aprire anche l'amministrazione dei beni e delle attività culturali, ad accettare e favorire concretamente un processo di valorizzazione, basato anche sull'intervento dei territori, specialmente quando la dimensione reale dell'interesse culturale in gioco lo giustifichi e lo richieda.

In ogni caso questo comma 5, pur con gravi limiti, è il frutto parziale del confronto con le autonomie. Va ricordato che nella versione di dicembre sul patrimonio culturale di fatto vi era una completa elusione da parte del legislatore delegato.

Relativamente alla disciplina relativa ai fondi immobiliari, il giudizio complessivo da dare è positivo, in quanto si individua nei fondi uno strumento utile per consentire agli enti un'effettiva valorizzazione dei beni, dando concretezza al concetto di vantaggio indiretto per le comunità. A questo appare, infatti, orientato il principio direttivo, in virtù del quale la disciplina dei fondi dovrà essere innovata, prevedendo la possibilità di utilizzare la liquidità per l'acquisto di beni immobili funzionali alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del fondo.

Merita sottolineare peraltro che questa normativa, e in particolare i principi e i criteri direttivi fissati ai fini di una flessibilizzazione della disciplina dei fondi immobiliari, è in questo contesto ancorata sempre al principio fondamentale, stabilito dall'articolo 1 comma 2, secondo il quale i beni sono trasferiti agli enti territoriali con l'obbligo di garantirne la massima valorizzazione funzionale.

È chiarissimo infatti che uno degli intenti della flessibilizzazione che dovrà essere operata dal regolamento di delegificazione è quello di pervenire a una normativa che consenta ai fondi, anche a composizione mista pubblico-privato, di perseguire la valorizzazione diretta o indiretta dei beni ricevuti in seguito al trasferimento.

Questo aspetto merita di essere sottolineato con forza perché rappresenta il riflesso sul versante dei fondi immobiliari di quel vincolo alla valorizzazione dei beni a favore della collettività che costituisce il principale freno a una eventuale deriva del sistema verso una forma inedita e parcellizzata di privatizzazione del patrimonio pubblico.

È evidente l'obiettivo di chiarire che i beni possono essere trasferiti anche ai fondi promossi o partecipati dai comuni sulla base di questa disciplina, anche al fine di consentire ulteriori possibilità di utilizzazione dello strumento dei fondi immobiliari, che potrebbe essere ulteriormente valorizzato con un *favor* verso investitori istituzionali aventi rilevanza pubblica.

Infine, suscita perplessità la previsione relativa al recupero da parte dello Stato delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli enti territoriali con conseguenti tagli ai trasferimenti.

Così come appare del tutto insoddisfacente la previsione che mira a sottrarre ai vincoli del patto di stabilità le procedure di spesa relative ai beni trasferiti (e, si direbbe, anche quelle relative alla loro valorizzazione) in una misura pari alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito. In altre parole, i risparmi di spesa conseguenti alla cessazione della gestione statale si traducono in un

esonero dai vincoli del patto di stabilità delle spese che, in pari ammontare, sono sostenute per questi stessi beni a seguito del trasferimento.

L'importo relativo è determinato (sembrerebbe necessariamente bene per bene) applicando criteri e modalità che saranno individuati con un d.p.c.m. da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Tale previsione prende le mosse da una delle questioni generali più rilevanti che attualmente affligge la finanza degli enti territoriali, ossia regole del PSI che di fatto impediscono la possibilità di fare investimenti, di effettuare nuove spese e quindi certamente di valorizzazione con interventi finanziari i beni oggetto di trasferimento.

Tale questione, che a dire il vero riguarda più in generale la complessiva attuazione del federalismo fiscale che implica e presuppone una profonda rivisitazione del concetto, del significato e delle regole del PSI, è stata posta duramente e nettamente dalle autonomie territoriali nel confronto sul provvedimento. La norma costituisce una prima risposta che però risulta poco soddisfacente, sia perché risulta incerta e macchinosa nell'attuazione effettiva, sia perché dà una risposta molto limitata e angusta ad un problema che nei suoi termini generali non è più rinviabile.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Art. 2, comma 5, let. *a)*: eliminare le parole « o tipologia ».

Comma 5, let. *c)*: aggiungere dopo le parole « unioni di enti locali » le parole « anche promossi da investitori istituzionali aventi rilevanza pubblica ».

Art. 5, comma 1, aggiungere la seguente lettera *f)*: « i beni appartenenti al patrimonio culturale che non abbiano una rilevanza nazionale ». Di conseguenza eliminare il comma 5.

Art. 5, comma 3, sostituire le parole « previo parere » con le seguenti parole « previa intesa ».

Art. 7, comma 2, sostituire l'intero comma con il seguente: « Alle procedure di spesa ad ogni titolo relative ai beni trasferite oggetto del presente decreto non si applicano i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno ».

ALLEGATO 3

DOCUMENTO UPI
AUDIZIONE COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTRIBUZIONE A COMUNI, PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E REGIONI DI UN PROPRIO PATRIMONIO

Roma, 6 maggio 2010
Palazzo San Macuto

Il decreto legislativo in esame ha l'obiettivo di attuare la delega prevista dall'articolo 19 della legge 42/09, così come disciplinato nell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, in base al quale « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato ».

L'autonomia patrimoniale è un corollario essenziale dell'autonomia di entrata e di spesa prevista dalla Costituzione per tutti i livelli istituzionali costitutivi della Repubblica. La Costituzione e l'articolo 19 della legge 42/09 affidano allo Stato il compito di individuare i principi generali per attribuire ai Comuni, alle Province e alle Regioni un patrimonio adeguato.

Il legislatore delegato ha deciso di avviare il confronto sull'attuazione della legge 42/09 su questo primo provvedimento sulla base della considerazione, condivisa da più parti, che in Italia esiste un enorme patrimonio di beni immobili pubblici che non è attualmente amministrato in modo ottimale e che può essere valorizzato attraverso la gestione degli enti territoriali.

Il provvedimento in oggetto risponde ai principi costituzionali e ai principi e ai criteri direttivi della legge delega e consente di avviare l'attribuzione di una parte importante dei beni, che attualmente sono nella titolarità dello Stato, alle autonomie territoriali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, nonché del ruolo istituzionale e delle funzioni che i Comuni, le Province e le Regioni oggi svolgono.

Va sottolineato che la originaria stesura del provvedimento recava numerosi elementi di confusione, a partire dal meccanismo di « assegnazione » del patrimonio agli enti locali a quello di « individuazione » del livello di governo più idoneo, elementi che sono stati successivamente eliminati e che hanno dunque portato ad un meccanismo molto più coerente e idoneo alle finalità del provvedimento, e che sostanzialmente prevede che il bene venga assegnato solo « su richiesta » attraverso l'emanazione di un Dpcm sul quale acquisire l'intesa in sede di Conferenza Unificata.

Riguardo ai meccanismi concertativi va rimarcato che la mancata intesa proprio in sede di Conferenza Unificata del provvedimento oggetto di esame da parte delle Commissioni parlamentari di competenza, nonché della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, è stata dovuta, così come riportato dalla relazione che accompagna lo schema di decreto, al mancato svolgimento della Conferenza stessa nelle date utili, determinando di fatto l'acquisizione di un parere in Conferenza Stato Città Autonomie locali.

Si ritiene comunque che tale parere, benché non previsto nella legge delega, rappresenti comunque un importante passaggio politico, poiché in quella sede l'UPI ha potuto rappresentare i propri emendamenti, che sono stati in buona parte accolti dal Ministero proponente. A questa fase si è peraltro arrivati dopo un lungo lavoro di concertazione e condivisione in sede tecnica che ha portato alla elaborazione del testo del 4 marzo 2010 (successivo dunque alla seduta della Conferenza Stato Città), sul quale l'UPI ha espresso il proprio parere favorevole, a disposizione di Codesta Commissione per le opportune valutazioni.

In particolare il testo esaminato in Conferenza Stato Città sottolinea l'esigenza di correlazione tra competenze e funzioni nonché di una equa attribuzione di beni tra i diversi livelli di governo, sottolineando con maggiore precisione che i criteri che devono guidare l'attribuzione dei beni sono la sussidiarietà, l'adeguatezza e la territorialità.

In base a questi principi ribadiamo che Regioni, Province e Comuni devono essere poste sullo stesso piano nell'attuazione del federalismo demaniale e che occorre evitare un « meccanismo a cascata » di riparto alle Regioni e poi agli enti locali, fondato sul riparto delle competenze legislative, che non viene invece preso in considerazione né dall'articolo 119 della Costituzione, né dall'articolo 19 della legge delega sul federalismo fiscale.

Infine, occorre riflettere in termini generali rispetto al processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale ed in particolare relativamente al federalismo demaniale sulla pari dignità degli enti locali delle regioni a statuto speciale rispetto ai Comuni e alle Province delle regioni a statuto ordinario.

A nostro avviso, l'articolo 1, comma 2, della legge 42/09 determina in via diretta l'applicazione integrale degli articoli 15, 22 e 27 della legge limitatamente all'ente « Regione a statuto speciale ».

La legge 42/09 invece non esclude in nessuna parte l'applicazione delle sue disposizioni ai Comuni e alle Province delle regioni a statuto speciale.

L'eventuale competenza ordinamentale riconosciuta agli statuti speciali non può essere esercitata in contrasto con le disposizioni in materia di federalismo fiscale così come prevedono le norme costituzionali, dal momento che si tratta di una legge di grande riforma che, a quanto previsto dalla Costituzione e dagli statuti speciali, deve trovare attuazione su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle regioni ad autonomia differenziata.

Vogliamo pertanto porre all'attenzione del Parlamento, proprio nel momento di attuazione del federalismo fiscale, la necessità di riflettere su un percorso di valorizzazione dell'efficienza e della responsabilità

degli enti territoriali che li comprenda tutti e che, quindi, non escluda i Comuni e le Province delle realtà regionali a statuto speciale, che costituiscono una parte importante del Paese.

Ciò è ancor più essenziale nel momento in cui si vuole procedere al superamento del criterio della spesa storica a favore del criterio del fabbisogno *standard,* nell'attribuzione dell'autonomia di entrata e di spesa ad ogni livello di governo e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni territoriali.

Un'interpretazione che escludesse dall'attuazione del federalismo fiscale i Comuni e le Province delle regioni a statuto speciale si porrebbe in contrasto con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica che derivano dal patto di stabilità europeo e dal patto di stabilità interno, nonché con i principi generali dell'ordinamento repubblicano che si ricavano dalla legge delega sul federalismo fiscale e dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

In merito al testo del ddl sul federalismo demaniale, in particolare, l'UPI ritiene necessario evidenziare alcune criticità, affinché vengano opportunamente valutate in sede di perfezionamento dell'*iter* parlamentare.

Preliminarmente è doveroso sottolineare che il provvedimento di attribuzione dei beni statali è depotenziato nella misura in cui si sottrae al trasferimento tutto il patrimonio relativo alle procedure di cui all'articolo 14 bis della Legge 133/08 di pertinenza del Ministero della Difesa. In questo modo una parte interessante del patrimonio (ad esempio le caserme) verrà sottratta al processo di trasferimento.

Anche la procedura che riguarda i beni culturali sembra andare in questa direzione: sebbene venga operato un diretto rimando al Codice dei Beni Culturali (dlgs 42/04) e alla disciplina degli accordi di valorizzazione in esso previsti, si ritiene che sarebbe stato più coerente inserire anche questa tipologia di beni nei Dpcm di individuazione del patrimonio da trasferire agli enti locali.

Ed ancora, si consente l'esclusione di una fetta consistente dell'attuale patrimonio: il riferimento è all'articolo 5, comma 3, laddove si prevede che si determini una preventiva esclusione dai beni oggetto del trasferimento di quelli che le amministrazioni statali comunicheranno all'Agenzia del Demanio: sebbene sul provvedimento con il quale il Direttore dell'Agenzia comunica il patrimonio esonerato dal trasferimento venga espresso il parere della Conferenza Unificata, l'UPI ribadisce un coinvolgimento più diretto dei governi locali, rimarcando la necessità che venga sancita una intesa e non espresso un mero parere, poiché la parte più consistente del patrimonio trasferibile potrebbe concretamente essere escluso dall'intero processo.

Infine l'UPI sottolinea ancora una volta le forti criticità rispetto all'articolo 7 e dunque agli oneri di carattere finanziario che il decreto legislativo determina: più volte è stata ribadita la necessità di eliminare il comma 2, laddove si stabilisce la riduzione delle risorse,

a qualunque titolo spettanti a regioni ed enti locali, in corrispondenza del patrimonio trasferito: prevedere la riduzione delle risorse, in funzione della riduzione delle entrate erariali, seppur temperate dai relativi costi di gestione, conseguenti alla adozione dei Dpcm di trasferimento della proprietà, appare quanto meno improprio nella misura in cui non si conosce ancora la quantità, la qualità e lo status patrimoniale dei beni che verranno trasferiti; senza considerare che gli enti cui verranno ceduti tali beni (a differenza dello Stato) sono obbligati alla loro valorizzazione e dunque costretti a costi immediati di gestione.

Di conseguenza, se si vuole veramente favorire il processo di valorizzazione dei beni pubblici occorre, invece, prevedere che gli investimenti che gli enti territoriali faranno a questo scopo sui beni ricevuti siano contabilizzati fuori dalle regole del patto di stabilità, poiché altrimenti ci sarebbero seri limiti nei bilanci degli enti. Ciò dovrebbe valere almeno al momento dello start-up, quando l'ente territoriale definisce il piano di valorizzazione o alienazione dei beni sono stati trasferiti nella sua titolarità o nel suo patrimonio.

Merita infine un breve cenno l'opportunità giuridica circa quanto definito dall'articolo 4, comma 2, laddove si prevede che con Dpcm si operi l'inclusione o meno di un bene nel demanio o nel patrimonio indisponibile. Uno strumento più idoneo dovrebbe essere una norma di rango primario.

€ 2,00

Stampato su carta riciclata ecologica

16STC0008790