PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 12,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU) 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 dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU) 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).

Il professor Ombuen, che ascolteremo a breve, ha, peraltro, prodotto un documento che è stato distribuito, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*.

Do la parola al professor Ombuen per lo svolgimento della relazione.

SIMONE OMBUEN, *Segretario generale dell'INU*. Signor presidente, la ringrazio per l'invito a esprimere un'opinione su un provvedimento a cui l'Istituto nazionale di urbanistica attribuisce notevole importanza, perché rappresenta un passo in avanti nell'attuazione dei complessi assetti previsti dalla seconda parte della Costituzione, relativamente al patrimonio, che, non essendo più interamente statale, dovrà essere distinto e attribuito per livelli e competenze.

Il secondo apprezzamento è per l'idea di restituire il patrimonio, soprattutto quello non utilizzato, agli enti territoriali, affinché possano più efficacemente porre in essere azioni di governo del territorio. Tale operazione assume, a nostro avviso, una particolare rilevanza considerando che è diretta a supplire, anche se in modo non omogeneo nel Paese, a una storica carenza del patrimonio degli enti pubblici.

Per diversi motivi, infatti, le finanze pubbliche del Paese sono sempre state afflitte da scarsità e inadeguatezza rispetto alle necessità, ragion per cui ci ritroviamo con un patrimonio immobiliare degli enti pubblici insufficiente rispetto ai fabbisogni e non in grado, in molti casi, di determinare una vera e propria manovra fondiaria soprattutto da parte dei comuni, ma anche degli altri enti. Si tratta, quindi, di un elemento positivo.

Sicuramente, va nel contempo chiarito, a nostro avviso, che non si può pensare a un trasferimento dei beni se non in sintonia e in connessione alle competenze specifiche che gli enti esprimono sul territorio. Sappiamo che il dettato costituzionale inverte la tradizionale lettura e, quindi, avvia il passaggio a partire dai comuni: bisogna quindi, innanzitutto, pensare alle utilità e alle attribuzioni dei

comuni e alle relative competenze, risalendo poi nei rami del principio di sussidiarietà, che, peraltro e non a caso, è uno dei princìpi fondamentali cui si ispira la stessa struttura dell'Istituto. Noi siamo, infatti, organizzati per sezioni regionali e il nostro consiglio direttivo nazionale garantisce la presenza di tutte le sezioni regionali e di molti enti territoriali.

Esistono, però, alcune questioni di merito cui vale la pena dedicare un istante. Innanzitutto, si pone un problema rilevante di rapporti tra enti con l'entrata in vigore di questo provvedimento, al fine di evitare un possibile contenzioso.

Il provvedimento prevede che siano gli enti a presentare richiesta per poter entrare in possesso dei beni, sulla base di una lista predefinita di beni trasferibili. La notevole sovrapposizione di competenze nel governo del territorio fra gli enti dei diversi livelli influenza l'assetto distributivo dei beni. Infatti, i medesimi beni, a seconda del profilo funzionale a cui si fa riferimento, potrebbero essere pensati come pertinenti all'una piuttosto che all'altra funzione, proprio perché, mentre le funzioni sono distinte, in realtà il territorio è unico e richiede una ricomposizione complessiva.

Esiste, quindi, un reale problema di gestione del processo di attribuzione. Se è vero che lo schema di decreto prevede che sia lo Stato, alla fine, a dirimere e a tagliare il nodo gordiano, è anche vero che esistono la facoltà e il potere degli enti locali e territoriali di presentare ricorso, qualora i criteri assunti non siano corrispondenti ai profili che considerano giusti e opportuni.

Il lavoro di costruzione del percorso di trasferimento dei beni e della loro attribuzione va, innanzitutto, meditato partendo dall'idea di sciogliere, per quanto possibile – nessun processo è perfetto – le possibili, rilevanti contraddizioni che possono verificarsi nel corso dell'attribuzione.

I beni in oggetto sono molto diversi. Noi ci occupiamo direttamente di aspetti territoriali e ne vediamo, innanzitutto, la fisicità e la concretezza. Ci sono alcuni beni puntiformi, ragion per cui l'operazione è più semplice, ma ci sono anche beni areali o longitudinali, con grandi estensioni. Fanno parte dei beni anche corpi ambientali, come corpi fluviali, laghi, spiagge, che hanno caratteristiche di molteplice fruizione e comportano profili di tutela, che, come già il presidente La Loggia prefigurava, coinvolgono diverse aree di competenza. Infatti, la dimensione dell'assetto del territorio e la tutela dell'ambiente corrispondono a competenze distinte, ulteriormente articolate e diversamente organizzate all'interno degli enti territoriali.

Tale tema non è affatto semplice da sciogliere, in particolare se viene poi messo in relazione con un altro aspetto che a noi sta molto a cuore e che riguarda la motivazione per cui viene richiesto il trasferimento. Non consideriamo, infatti, l'atto del trasferimento possibile senza la costruzione di un'argomentazione motivata nonché di una valutazione sui profili di utilizzo del patrimonio in oggetto.

Sappiamo che gli enti locali devono predisporre una domanda per l'attribuzione di un bene, ma pensiamo che possa e debba essere un compito fondamentale dello Stato e del Parlamento, in un momento rilevante come quello del trasferimento di patrimonio pubblico, impostare una politica del territorio, che in questo caso è concretamente possibile, sia sul versante della caratteristica intrinseca del patrimonio in questione, sia su quello delle attività di valorizzazione che su tale patrimonio dovrebbero avvenire. Tali attività di valorizzazione sono naturalmente molto interessanti, ma proprio per questo anche molto delicate.

A quale valorizzazione si fa riferimento? Purtroppo, la sinteticità di uno schema non consente di comprendere esattamente il senso intrinseco che il legislatore voleva attribuire al testo. Attualmente, potrebbe essere anche legittima un'interpretazione totalmente banale del concetto di valorizzazione, cioè di pura messa in valore al fine di sanare una storica, e già da me richiamata, condizione di debolezza della finanza locale.

Ciò presenta profili complessi, perché si tratta di operazioni non banali, né scontate. In particolare, occorre considerare che i mercati locali immobiliari sono governati dai comuni, che, com'è noto, sono in potenziale concorrenza uno con l'altro, specialmente in un contesto come quello attuale, ragion per cui i percorsi di valorizzazione si possono anche pensare come potenzialmente in concorrenza l'uno con l'altro, il che non predispone a un ordinato processo.

Inoltre, il tema stesso della valorizzazione non può, ovviamente, neanche in una logica di corretto principio di valorizzazione immobiliare, prescindere dalle caratteristiche intrinseche dei beni, che, a volte, hanno una rilevante valenza non solo immobiliare, ma anche storico-culturale o ambientale, qualora si tratti di beni diffusi. Occorre, pertanto, fare riferimento a percorsi di valorizzazione che hanno sostanzialmente caratteristiche diverse da bene a bene.

L'interazione che si verrà a generare fra l'amministrazione centrale, che predispone gli elenchi e valuta le proposte che vengono avanzate, e le amministrazioni locali va guardata con una estrema attenzione, perché, considerati anche i numeri della finanza pubblica, non avremo poi altre risorse per pensare a rilevanti politiche sul territorio.

Questa si configura come, una componente significativa delle concrete politiche che il Parlamento e il Governo, attraverso lo strumento del decreto delegato, possono avviare per predisporre interventi specifici sul territorio. Purtroppo, nello schema non si trova traccia di elementi inerenti la riqualificazione urbana, l'allestimento della reinfrastrutturazione del Paese, l'incremento delle sue caratteristiche di competitività e via elencando, che sono alcuni dei tracciati fondamentali su cui valutare una politica di assetto del territorio. Penso che questa assenza vada assolutamente colmata, pena la sostanziale dichiarazione di inanità.

Noi abbiamo una posizione storica per quanto riguarda il tema del governo del territorio. Il dibattito interno all'Istituto nazionale di urbanistica ha, infatti, condotto all'introduzione dell'espressione « governo del territorio » che, utilizzata per la prima volta nella legge regionale n. 5 del 1995 della regione Toscana e successivamente dai decreti Bassanini, è stata recepita nella legge costituzionale n. 3 del 2001. È un percorso di cui siamo positivi promotori e anche in un certo modo responsabili e che ha determinato il passaggio da un'ottica fondata sui principi dell'urbanistica a una materia più complessa e di coordinamento come quella di governo del territorio.

Pensiamo, quindi, che il modo giusto per costruire una prospettiva corretta anche di questi processi sia quello di indicare alcuni elementi fondamentali in materia di governo del territorio, attualmente purtroppo drammaticamente assenti dalla legislazione statale. Non torno a parlare dei tentativi compiuti da entrambe le maggioranze, che si sono succedute nel tempo, di elaborare una legge di princìpi per il governo del territorio, che purtroppo, però, non è ancora giunta ad una definizione concreta. Abbiamo svolto un'audizione presso la Commissione VIII, all'inizio di questo mandato legislativo, ma purtroppo attualmente la Commissione medesima è impegnata in altre attività e ci troviamo a trattare questo tema in altra sede, peraltro senza gli elementi di cornice secondo noi indispensabili.

In relazione a questo tema, ci sono poi alcune questioni tecniche, che noi non leggiamo nello schema di decreto. Riteniamo ingenuo pensare di trasferire interamente al patrimonio disponibile degli enti un patrimonio che si è formato in modo complesso. È chiaro che i comuni sono interessati affinché esso confluisca nel patrimonio disponibile, ma va chiarito che tutto il patrimonio, che è stato acquisito sotto forza di un esproprio di pubblica utilità, nel momento in cui fosse trasferito ai comuni, dovrebbe entrare nel patrimonio indisponibile, in quanto si rischierebbe l'accessione invertita da parte di eventuali eredi.

Occorre, quindi, prestare attenzione, considerando, peraltro, che tale tema è connesso col problema molto spinoso dello

status dei beni. Lo stesso Servizio studi della Camera, predisponendo il testo commentato del decreto, ha evidenziato come l'articolo 58 della legge n. 133 del 2008 sia stato dichiarato incostituzionale, laddove prevedeva che la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del PUV (Programma unitario di valorizzazione) costituisse variante allo strumento urbanistico generale.

È stato, infatti, chiarito che, in primo luogo, si tratta di un potere regionale, per cui l'eventuale variazione delle destinazioni urbanistiche deve essere effettuata sulla base di quanto stabilito dalla legislazione regionale, e, in secondo luogo, che lo Stato non ha, al di là della fissazione dei principi fondamentali, la competenza a disciplinare nel dettaglio i poteri del comune in materia, che sono invece fissati dalla legislazione regionale.

Questo, peraltro, è un aspetto che si ricollega al tema della valorizzazione. Non nascondiamoci il fatto che la trasformazione della destinazione di utilizzo dei beni è uno degli elementi rilevanti nella definizione di possibili valorizzazioni e dipende sicuramente dalle modifiche delle previsioni urbanistiche, che sono regolate all'interno di cornici regionali.

Per contro, questo elemento conduce inevitabilmente alla considerazione che il trasferimento dei beni avvenga, in qualche modo, a prescindere dal valore che essi possono assumere. L'unica valutazione possibile attualmente è quella del valore intrinseco del bene, fondato sulla sua attuale utilizzabilità e non, invece, sulla componente potenziale della valorizzazione, ossia sulla possibile diversa utilizzazione del bene stesso.

Ci preme chiarire che uno dei problemi delle città in Italia è il grave sottodimensionamento, storico e attuale, delle dotazioni pubbliche e riteniamo che il processo di trasferimento debba essere destinato prioritariamente e con significativa enfasi alla definizione di un diverso assetto delle dotazioni pubbliche delle città, indispensabili persino alla valorizzazione dei beni privati.

Un bene privato, infatti, ubicato in città ha un elevato valore economico proprio perché ha maggiore accesso ai beni pubblici. La componente principale del valore delle rendite è la possibilità di accedere ai beni pubblici. La patrimonializzazione complessiva dei contesti urbani deve essere, quindi, definita con appropriatezza e in modo differenziato, dal momento che questa non sarà simile o uguale ovunque, ma ogni contesto avrà bisogno di un profilo di valorizzazione diverso, attento anzitutto agli obiettivi di interesse pubblico che emergono nello specifico contesto. Anche di questo, purtroppo, non vi è traccia nello schema di decreto, che auspichiamo possa essere modificato in tal senso a seguito del lavoro di approfondimento svolto dalla Commissione.

Un altro aspetto è quello relativo ai sistemi di valorizzazione che contemplano la partecipazione di soggetti privati: qual è la forma del partenariato fra pubblico e privato che si dovrebbe configurare all'interno dei percorsi di valorizzazione? È chiaro ed è ormai noto dall'esperienza che è impossibile avviare percorsi di valorizzazione che non interferiscano e non mettano in relazione fra di loro l'intervento pubblico e la partecipazione di soggetti privati, anche perché, in gran parte, la provvista finanziaria necessaria alla trasformazione, pur indispensabile per la valorizzazione, non può che provenire da operazioni che coinvolgono risorse e capacità operative provenienti dal settore privato.

Anche in questo caso, l'esperienza che abbiamo compiuto mostra come sia estremamente importante che il sistema di paletti e regole venga fissato prima. Pensate all'esperienza delle Società di trasformazione urbana (STU), previste dalla legge n. 59 del 1997: è stata un semidisastro perché le società di trasformazione urbana effettivamente realizzate sono state poche e solo in rarissimi casi hanno dato luogo effettivamente alla trasformazione, in quanto non era chiaro il criterio di ripartizione delle utilità, che doveva essere stabilito *ex ante*. Qualsiasi rapporto fra pubblico e privato auspicabile ha, infatti,

bisogno di un sistema di regole *ex ante*, che consenta una ripartizione dei compiti, delle utilità e dei rischi.

Si potrebbe pensare di utilizzare la *risk analysis*, uno strumento di valutazione usato correntemente dal sistema bancario nelle operazioni di *private-public partnership* e, comunque, nella bancabilità delle diverse operazioni. Infatti, se mancano un'identificazione dei compiti e una ripartizione delle opportunità e dei rischi, anche la stessa bancabilità delle operazioni è gravemente compromessa. Anche questo è uno degli elementi sul quale penso che il Governo debba assolutamente provvedere.

Inoltre, ci sono alcuni passaggi oscuri. Nell'articolo 6, infatti, sembra che, a un dato punto, si parli di un trasferimento dei beni direttamente ai fondi di investimento immobiliare, configurando due diverse possibili modalità di attribuzione: il trasferimento agli enti locali, che poi costituiscono i fondi, o, sulla base di quanto previsto dal testo del provvedimento, che non risulta a tale proposito sufficientemente chiaro, il trasferimento diretto a fondi.

In tal caso, si genera una concorrenza, a nostro avviso, intollerabile. Occorre ricondurre lo strumento dei fondi immobiliari di investimento nell'ambito di un percorso istituzionale, in base al quale gli enti locali possono costituire fondi anche in partenariato con altri soggetti, previa la definizione delle modalità di controllo dei fondi all'interno della loro *governance* societaria. Diversamente, l'esistenza di fondi immobiliari costituiti direttamente con conferimenti da parte dello Stato comporterebbe un rischio di concorrenza che, secondo noi, va totalmente eliminato.

Infine, passo ad alcuni elementi meno tecnici e più culturali. A nostro avviso, il patrimonio naturale va trattato in un modo diverso, in quanto non si può pensare che il trasferimento dei beni che fanno parte del patrimonio naturale avvenga in modo analogo a quello di altri tipi di patrimoni più chiaramente o prettamente urbani o infrastrutturali. Si tratta di realtà diverse, come i fiumi, i laghi e le spiagge che sono beni caratterizzati da profili di indisponibilità e tutele costituzionali, per cui sono non disponibili a tutte le opzioni. Di questo, a nostro avviso, bisogna trovare traccia nello schema di decreto.

Un altro aspetto riguarda l'eventualità di trasferire i beni in unica soluzione o a *tranche*. Trasferirli tutti insieme sarebbe preferibile, perché consentirebbe una più rapida dotazione del patrimonio e ridurrebbe anche le incertezze sul trasferimento. Per costruire una politica di valorizzazione immobiliare bisogna, infatti, partire da un quadro di certezze. Se il processo di trasferimento può avvenire, invece, nel corso del tempo, e coinvolgere anche, come è noto, soggetti diversi, si rischierebbe una potenziale concorrenza tra la politica impostata dal comune su un bene e quella adottata dalla provincia, che possiede un bene vicino con caratteristiche analoghe.

Capisco la problematicità di trasferire tutto il patrimonio in un'unica soluzione, ma a noi preme evidenziare il fatto che anche il processo di trasferimento graduale, pur presentando profili di utilità e agevolezza, comporta aspetti di criticità, che non si possono affatto trascurare.

Infine, l'ultimo punto, per brevità, riguarda la questione del valore dei beni. Come è noto, tali *asset* immobiliari rappresentano una componente significativa nell'affidabilità del Paese. I soggetti che valutano la credibilità economico-finanziaria del Paese valutano anche i flussi finanziari, che sarebbero ridotti qualora venisse trasferita direttamente agli enti locali una parte della capacità di imposizione fiscale. Anche i beni, se diventano parte del patrimonio degli enti locali, potranno essere destinati al miglioramento delle condizioni economico-finanziarie degli enti stessi. Ciò è positivo se si considera il settore pubblico allargato, mentre si possono presentare alcuni elementi di criticità nei confronti del bilancio dello Stato in senso stretto, che accuserebbe le maggiori fragilità. Alla fine, infatti, non è chiarito se e come sia considerato lo stock di debito nel sistema, dal momento che

questo deve essere condiviso tra i soggetti pubblici e riferito alla Repubblica nel suo insieme e non solamente allo Stato.

In qualche modo, tale manovra patrimoniale dovrebbe essere messa in relazione a quest'altra, comprendendo, da un lato, la transitabilità politica – non mi sfugge la complessità dell'aspetto – e, dall'altro, l'esistenza di un problema di esternalità rilevante, di credibilità del Paese, che non può essere trascurato e lasciato a un gioco libero di vicende interne.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Ombuen. Molti suggerimenti nonché dubbi da lei prospettati sono già stati, come può facilmente immaginare, all'analisi della Commissione. Abbiamo già compiuto diversi passi in avanti, però il suo richiamo ad alcuni aspetti del decreto legislativo ci sarà sicuramente utile nel completamento della nostra riflessione, ragion per cui la ringraziamo veramente molto.

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

ROLANDO NANNICINI. Professore, la ringrazio, ma sul tema generale, nel dibattito culturale italiano, vorrei presentarle un altro piccolo punto di vista, quello degli enti locali, che, in generale – anche lei dovrebbe aver censito tale fenomeno – investono su diversi beni, anche quelli artistici, che sono distinti e messi molte volte in difficoltà rispetto al tema del patrimonio.

Il patrimonio dello Stato, per quanto attiene ai beni disponibili di cui si parla e di cui sarà stilato l'elenco, ammonta a 3,219 miliardi. Il decreto non parla dei beni indisponibili, ma ce ne dà solo un elenco: sono 30 miliardi e sono giustamente destinati a rimanere nell'ambito statale. Inoltre, i beni culturali, storici e artistici, per un valore di circa 16,319 miliardi, non sono in questo decreto, anche se la legge madre, la n. 42, parlava di beni storici e artistici di interesse nazionale.

Ci sono, dunque, anche i beni artistici e mi aspettavo una riflessione su questi beni, perché credo che l'ente locale abbia una capacità di gestione migliore rispetto allo Stato.

Anche sul dato – poi arrivo alla domanda – del rapporto fra beni dei comuni e beni trasferibili, ricordo l'ottima relazione della Corte dei conti, che inviterei a far distribuire, la quale mette in evidenza che i dati *pro capite* per ogni cittadino del patrimonio (fabbricati e terreni) attualmente in disponibilità degli enti locali ammonta a 1.739 euro: per ogni cittadino italiano, il suo comune ha, dunque, un valore immobiliare di fabbricati e terreni di 1.739 euro.

Secondo questo provvedimento – se riusciamo a emanarlo, se ci sono gli elenchi e se c'è la domanda – sono 54 euro *pro capite*. Gli enti locali hanno già un loro patrimonio e lo gestiscono. Forse parlerò prevalentemente nell'ottica degli enti locali, ma, le ripeto, non si tratta della grande operazione che leggo nella stampa.

Perché non chiedere anche sui beni artistici e storici, in base alla legge di delega, che gli interventi degli enti locali possano essere più ampi ? È un'occasione storica. Le posso citare Lucca, dove ci sono il giardino e le mura, per i quali sarebbe preferibile una manutenzione unitaria tale da consentire, in generale, la valorizzazione di un pregio storico-artistico italiano. In alcuni casi si determinerebbe l'unitarietà che lei auspicava, anche in funzione della disponibilità del bene.

La sua impostazione è stupenda, conferisce dignità di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile a un'Italia, che può marciare in modo diverso, però occorre più fiducia negli enti locali e forse chiarire altri aspetti del trasferimento, dal momento che le società di *rating*, quando analizzano il nostro bilancio, prestano più attenzione all'avanzo primario dello Stato e agli interessi passivi che non ai 3 miliardi del patrimonio disponibile che dovrebbero essere trasferiti dallo Stato agli enti locali.

MARCO CAUSI. Ringrazio il professor Ombuen per la sua relazione. Le chiederei, se è possibile, di soffermarsi su un punto molto specifico, ma molto importante per le decisioni di questa Commissione, ossia quello relativo all'articolo 2, comma 5, lettera b) del provvedimento e, quindi, in sostanza, alle procedure di valorizzazione urbanistica degli immobili.

Nel testo originario del provvedimento, il decreto richiamava l'applicazione delle modalità dei processi di alienazione o dismissione stabiliti dall'articolo 58 del decreto legge n. 112 del 2008: il consiglio comunale approva una lista ed essa, automaticamente, diventa strumento urbanistico. Una recente sentenza della Corte costituzionale, che lei ha richiamato nella sua relazione, ha dichiarato incostituzionale questa norma. Non so se lei ha avuto anche la possibilità di lavorare sul testo approvato a febbraio in Conferenza Stato-città, in base al quale, in sostanza, per cercare di rispondere alla sentenza della Corte costituzionale, si preciserebbe quanto segue: « A tal fine, per assicurare la massima valorizzazione dei beni, la deliberazione del consiglio comunale o provinciale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa a un'apposita Conferenza di servizi a cui partecipano il comune, la provincia o la regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati, necessari alla variazione di destinazione urbanistica. La determinazione finale della Conferenza dei servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale ».

Il Governo, i comuni e le province, hanno concordato questo testo nell'ipotesi che risolva il tema della incostituzionalità dell'articolo 58. È un tema aperto di riflessione in queste ore, a cui chiediamo all'INU un parere articolato su tre livelli. Eventualmente, se lei non ha avuto la possibilità di vedere per tempo il testo emendato dalla Conferenza Stato-città, possiamo chiedere se può farci avere il suo parere per iscritto entro domani o dopodomani.

Le questioni sono tre. Introduco la prima: secondo lei, di fronte al tema degli elenchi di oggetti da introdurre nei piani di alienazione e valorizzazione, è necessario che le leggi regionali urbanistiche prevedano appositi strumenti oppure gli strumenti esistenti sono coerenti ?

Mi spiego meglio. Il problema è soprattutto quello di fissare il prezzo del conferimento, per esempio a un fondo immobiliare, o quello di base per un'asta pubblica. Tale prezzo deve essere quello giusto, per evitare di mettere in vendita o conferire un bene a un prezzo troppo basso. Esso deve essere, dunque, definito nel momento in cui è noto col massimo livello di certezza il valore dell'oggetto.

Probabilmente, per disporre di un valore certo, non c'è bisogno che sia già pronto un esecutivo o un definitivo, forse neanche un preliminare: basta, forse, conoscere la volumetria e le destinazioni d'uso ? Poi qualcuno si occuperà del progetto, del preliminare, del definitivo e della progettazione, ma intanto, per fissare il prezzo, qual è il tipo di procedimento urbanistico che lo garantisce, se ne esiste uno ?

Introduco il secondo punto: se procedimenti di questo tipo non esistono, è il caso che lo Stato possa dettare alcuni criteri a cui le regioni dovrebbero attenersi o rischiamo, comunque, un'obiezione di incostituzionalità ?

Il terzo punto è il seguente: dato che questi piani implicherebbero, se leggo bene la norma, provvedimenti unici di autorizzazione per tutti gli oggetti compresi nel piano delle alienazioni e valorizzazioni, mi domando se non sia il caso che il legislatore delegato possa prevedere anche diversi e specifici provvedimenti urbanistici, uno per ciascun oggetto o per tipologie di oggetti omogenei.

Vorrei sapere se la lettura di questa norma può essere tale da rendere possibile sia il procedere pezzo per pezzo oppure, invece, per lunghe liste.

SIMONE OMBUEN, *Segretario generale dell'INU*. Il vantaggio è che sono in condizione di rispondere subito, perché il

punto è piuttosto chiaro e si rifà a un dibattito noto. Noi stessi, come Istituto, abbiamo accompagnato la scrittura di molte leggi regionali in materia di governo del territorio e, quindi, abbiamo monitorato l'effetto dei ricorsi presentati dal Governo o dallo Stato contro tali leggi. Conosciamo molto bene la materia. Io stesso me ne sono occupato in diverse occasioni.

Rispondo all'onorevole Nannicini a proposito dei beni storico-artistici. Il punto che lei tocca è rilevantissimo e non ci sfugge. Lei sa che cosa potrebbe dirne il Consiglio superiore dei beni culturali. Il punto non è quale sia la nostra opinione; ci sono quasi 400 enti locali iscritti all'INU, di ogni livello (regioni, province, comuni, autorità di bacino), con opinioni molto diverse. Devo esprimere una posizione equanime.

Lei ha ragione: se la quantità di beni a disposizione fosse più ampia, la manovra sarebbe più efficace. Il punto è, però, che il patrimonio dei beni culturali è sotto tutela statale e che l'unico compito che è, invece, materia concorrente è quello della valorizzazione. Ciò è già problematico di per sé, perché nessuno ha mai capito bene come mettere insieme una tutela statale con una valorizzazione condivisa nelle politiche concrete, a partire dai comuni e dalle regioni.

Attualmente, però, la situazione è questa e, quindi, una data fattualità mi ha portato a non pronunciarmi sulla questione, come non mi pronuncio sul fatto se i comuni siano effettivamente i più adatti a gestire tali beni. Dipende dai comuni, nel senso che un comune afflitto da infiltrazioni mafiose probabilmente non è affatto adatto a proteggere i beni culturali. Non è scontato, anche se il profilo teorico darebbe un'indicazione in questo senso, perché è il soggetto più vicino ai cittadini.

Il problema per cui, però, molti diffidano del trasferimento ai comuni non è sul piano teorico, ma su quello fattuale. Finché non si riuscirà, con una politica, quindi non sul piano del diritto, ad avere una trasformazione sostanziale della capacità di intervento dei comuni, la situazione non cambierà. È una questione che riguarda le politiche e non il diritto, secondo me.

Per quanto riguarda, invece, il problema rilevantissimo sollevato dall'onorevole Causi, non ci sfugge affatto. Avevo già accennato alcuni elementi nel discorso che avevo svolto e altri sono già nel documento che abbiamo scritto.

Un fatto è certo: nell'incuria del Parlamento nazionale, la materia urbanistica è saldamente in mano alle regioni e, fintanto che il Parlamento non inverte questo atteggiamento, esse avranno, come hanno avuto negli ultimi vent'anni, buon titolo davanti alla Corte costituzionale di vincere tutti i ricorsi, perché legiferano e hanno competenza. Lo Stato ha le proprie competenze specifiche, per esempio sul titolo di proprietà, ovvero sulle proprie consulenze riservate ...

PRESIDENTE. Abbiamo un limite costituzionale: o si emana la riforma costituzionale, che modifica nuovamente le competenze tra lo Stato e le regioni, oppure, allo stato dell'arte, sono le regioni ad avere la competenza, quantomeno sul governo del territorio.

SIMONE OMBUEN, *Segretario generale dell'INU*. Appunto. Sul governo del territorio sono le regioni, in realtà, a essere in campo. Da questo punto di vista quindi ci sono procedimenti piuttosto diversi da regione a regione. In alcuni casi esistono conferenze di pianificazione, che portano poi ad accordi di pianificazione, in altri ci sono, invece, Conferenze dei servizi, variamente riformate e ridefinite.

La sperimentazione che stanno compiendo in Piemonte adesso è diversa da quella che attuano in Lombardia, perché in Piemonte hanno istituito la conferenza, ma non hanno riformato il governo del territorio, mentre, invece, in Lombardia hanno addirittura ripartito lo strumento urbanistico in tre elementi e, quindi, le conferenze avvengono addirittura a livelli differenziati.

Non è proprio possibile, neanche per fantasia, scrivere una norma che possa

fare da ombrello e contenere tutte le forme di organizzazione possibili, come è il tentativo di questo provvedimento.

La mia opinione personale, che non ho avuto modo di verificare con gli altri soci dell'Istituto, sul fatto che in sede di Conferenza unificata si tenda ad affermare che le regioni hanno già definito più o meno un quadro di riferimento è che anch'esso sia surrettizio e non reale, perché nella realtà dei fatti ci sono situazioni molto differenziate da regione a regione. I profili specifici di una valutazione, che poi sarebbe ovviamente circostanziale, davanti ai tribunali amministrativi, ovvero in sede di seconda istanza, sarebbero dunque diversi da caso a caso.

La mia opinione, pertanto, è che un provvedimento statale non abbia la potestà per entrare nel merito di questa disciplina. Da ciò discende un elemento molto rilevante, di cui parlava l'onorevole Causi, ossia qual è il valore che si determina. È evidente che il regime di gestione urbanistica in cui si inserisce il bene è determinante al fine della definizione del suo valore, anche perché, lo ricordo brevemente per chiarire, è anzitutto il piano urbanistico comunale a gestire il mercato immobiliare locale, non ci sono altri strumenti. È così storicamente e nessuno ha mai pensato di invertire la situazione. Il valore, che alla fine è quello di mercato, è composto del rapporto fra forze di mercato e regolazione che si sviluppa dentro la dimensione comunale, e non in altre.

Anche in questo caso, si può procedere in modo diverso, senza avere una certificazione *ex ante* del valore, anche perché è impossibile. Infatti, sia pur nella potestà degli strumenti regolativi, il comune è comunque soggetto alle forze di mercato e, quindi, non può dichiarare e certificare alcun valore, bruciandoci sopra la mano.

Esistono altri strumenti per la determinazione del valore in legislazione: ricordo, per esempio, gli studi di fattibilità della legge n. 144 del 1999, che sono anche il titolo per l'ammissione di interventi di trasformazione, in particolare delle opere pubbliche, all'interno del programma triennale delle opere pubbliche. Essi danno, inoltre, accesso privilegiato al Fondo di rotazione per la progettualità e consentono una più diretta e rapida bancabilità e valutazione finanziaria per gli strumenti di accensione del partenariato pubblico-privato come il *project financing* e riguardano la trasformazione, cioè rappresentano gli studi di fattibilità delle trasformazioni.

Si potrebbe, dunque, chiedere, utilizzando gli strumenti vigenti – peraltro, costano molto meno di un progetto perché sono molto più rapidi e attenti proprio al focalizzare gli aspetti economici – che i soggetti che domandano l'attribuzione del patrimonio affianchino alla loro richiesta la predisposizione di uno studio di fattibilità, potendo godere, oltretutto, dell'appoggio dei nuclei di valutazione e verifica attivi presso le regioni, che effettuano il raccordo dovuto con le politiche regionali e con i sistemi di regolazione regionale e persino con il sistema nazionale del circuito della valutazione, gli UVAL/UVER, che sono, per chi conosce i temi, i capisaldi.

In una situazione quale quella in cui siamo, si tratta di un elemento molto importante, perché, se esiste un futuro per il Paese, è grazie a un incremento rilevante delle nostre capacità di valutazione, di selezione degli investimenti e di ridefinizione delle priorità. Passare tutto senza dirimere e indicare orientamenti è miope. Bisogna aiutare il sistema degli enti territoriali a incrementare notevolmente la propria capacità di valutazione, di verifica e di riscontro.

Questo va, secondo noi, proprio nel senso indicato dall'onorevole Nannicini, di dare più forza agli enti locali, perché ce n'è bisogno. Per dare loro forza, però, occorre allenarli.

MARCO CAUSI. Il suo suggerimento sarebbe allora che gli oggetti inseriti nelle liste delle alienazioni, ai sensi dell'articolo 58 e di questi ulteriori procedimenti, dovrebbero essere dotati di studi di fattibilità, che sono gli studioli e non i veri progetti architettonici, ma definiscono gli aspetti più di ricaduta territoriale ed eco-

nomica dell'intervento; poi, però, dovremmo comunque stabilire che, una volta che la lista, corredata dagli studi di fattibilità, è stata approvata dal consiglio comunale, devono essere esperiti il procedimento di co-pianificazione o le Conferenze dei servizi o attivati gli strumenti previsti dalla legge regionale vigente.

SIMONE OMBUEN, *Segretario generale dell'INU*. Ho parlato in questi termini perché penso che non dovrebbe essere proprio scritto. Non va scritto.

MARCO CAUSI. Ritiene, quindi, ridondante indicare la Conferenza dei servizi.

SIMONE OMBUEN, *Segretario generale dell'INU*. Lo ritengo inopportuno.

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, condivido la critica di fondo che viene sollevata, ossia il fatto che, all'interno di una delega che riguarda il trasferimento dei beni funzionali all'esercizio delle competenze, venga avviato un piano al buio di smontaggio di tutto il patrimonio pubblico.

Personalmente, senza farne una questione ideologica, penso che quanto più la tutela si allontana dagli interessi, tanto più essa può essere esercitata efficacemente. Penso anche che ci si pone un problema riguardante i singoli beni immobiliari, di cui si stava parlando prima e sui quali esiste un tema molto delicato, intanto di ambito della delega e poi di determinazione del valore: qual è il punto della procedura in cui si determina un valore ed esso viene riconosciuto interamente alla finanza pubblica ? Trasferiamo, infatti, una quota di questo valore al mercato.

Peraltro, la mancanza di una disciplina diretta di tutta questa materia, ove la si volesse, ignora un punto emerso molto chiaramente e pesantemente in tutte le esperienze di dismissione di patrimonio pubblico, ossia quello dei conflitti di interesse, per esempio, delle società che svolgono anche gli studi di fattibilità, che sono collegate alle più grosse società immobiliari. Vorrei una disciplina dei conflitti di interesse in questa materia, seppure si volesse riconoscere un valore a questi strumenti, come mi sembrava che il collega Causi fosse orientato a fare.

Vorrei rivolgere un'ulteriore domanda per quanto riguarda, invece, i beni naturali. Non ho ancora capito bene di che cosa si tratta, ma il trasferimento e, quindi la sdemanializzazione automatica, riguarderebbe foreste, laghi e coste, perché il regime è indifferenziato per beni immobiliari e naturali.

È vero che la disciplina urbanistica è competenza della regione, però il titolo proprietario concorre alla tutela, quantomeno del paesaggio. Domando se lei, professore, sa identificare, per esempio, nella materia dei fiumi, dei laghi e delle foreste ciò che con i diversi decreti di trasferimento è ancora di competenza dello Stato. Mentre le coste, almeno fino a 300 metri di profondità, se non erro, sono tutte di demanio statale, e questo mi è chiaro, non lo è altrettanto che cosa rimane del demanio fluviale e forestale dopo i trasferimenti intervenuti dal 1972 in poi alle regioni in questa materia. Si tratta dei grandi fiumi? Vorrei capire la portata di questa operazione di trasferimento.

Ricordo che, anche nei comuni più virtuosi e in Toscana, assistiamo a un fenomeno: l'emergenza finanziaria ha condizionato i piani regolatori, ragion per cui, pur di riscuotere entrate da oneri di concessione, si sta distruggendo il paesaggio anche nei luoghi storicamente di massima tutela.

La finanziarizzazione di questa operazione, in una fase così complessa, rischia di consumare risorse che dovrebbero, invece, avere una proiezione nel tempo, che riguardano le generazioni future e che noi mettiamo a bruciare nella crisi finanziaria di questo momento.

Vorrei capire, dunque, nella parte di demanio naturale, qual è l'area che sarebbe interessata e che cosa, secondo lei, potrebbe comportare il trasferimento del demanio costiero, delle coste marittime.

SIMONE OMBUEN, *Segretario generale dell'INU*. Non a caso, abbiamo riportato in

nota la nostra contrarietà a un processo che comprende anche il patrimonio naturale, proprio per i profili di rilevante criticità che emergono.

Attualmente, una caratteristica delle coste, quella di essere patrimonio statale, comporta anche che, grazie al cielo, sono le norme statali a dichiarare che cosa si può fare o non si può fare sulle coste. Nel momento in cui ciò non fosse più tale, rimarrebbe solo il vincolo paesaggistico, che comunque esiste, ma è diverso, proprio perché, come correttamente è stato rilevato, il profilo del titolo di possesso è un elemento rilevante ai fini della stessa articolazione della tutela. Si parla in modo diverso a soggetti diversi anche con caratteristiche e profili differenti.

A nostro avviso, ciò è pericolosissimo, ammesso che possa essere, e potrebbe esserlo, *ceteris paribus*, solamente per le zone di costa che hanno già un uso dichiaratamente antropizzato e storicizzato, perché sono magari gestite in concessione permanente da decenni e, quindi, non si pone più il problema di un ulteriore danneggiamento, quanto piuttosto di una stabilizzazione nell'uso. Invece, l'idea che possa avvenire più o meno qualsiasi cosa ovunque è sconcertante, da questo punto di vista.

Emergono poi anche altri aspetti rilevanti. Per esempio, uno degli elementi di possesso sono le isole che si formano spontaneamente nei letti dei fiumi, che rappresentano una possibile emergenza. Il nostro territorio è molto particolare, perché molti dei nostri regimi fluviali non sono costanti, ma torrentizi. Ci sono letti di fiumi molto ampi, nei quali normalmente scorre una quantità di acqua ridotta. Regolarmente, quando poi si verificano eventi pluviali di primo caso critico, il letto del fiume, il corpo idrico si riprende l'intera sezione.

L'Italia è strapiena di casi – mi sono trovato a doverne giudicare alcuni in sede di giudizio come perito, come consulente del magistrato – in cui i comuni, per diversi motivi, hanno tagliato pezzi di letti di fiumi e urbanizzato, sostenendo che l'acqua non passasse più. Magari mancava il PAI (Piano per l'assetto idrogeologico) e il piano di bacino non era redatto, ragion per cui non si conosceva bene la situazione.

Quando si taglia un pezzo di fiume da una parte, può succedere che il fiume se la riprenda e riallaghi l'area. Può, però, anche succedere che il fiume si sposti e vada a mangiarsi un pezzo delle collina dall'altra parte, causando una frana. A quel punto, tutti invocano la tragedia e l'allagamento di intere città perché, franando, la collina ha intasato il fiume e, quindi, l'intera valle. Nel caso in cui questo patrimonio diventasse nella disponibilità dei comuni, tutto ciò potrebbe avvenire molto più semplicemente.

A quel punto, l'unico livello di controllo e tutela sarebbe l'Autorità di bacino, che però non interverrebbe su terreni demaniali, ma dovrebbe farlo su proprietà dei comuni.

Questa è la situazione, che, secondo me, rientra nel profilo precedentemente sottolineato dall'onorevole Lanzillotta. Si emanerebbe, di fatto, una riforma all'interno di un provvedimento che non ha questo scopo e per il quale, a mio avviso, non esiste nemmeno la delega.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professore per le sue indicazioni. Ci saranno molto utili nel prosieguo del nostro lavoro, che speriamo di completare quanto prima e quanto meglio.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 25 giugno 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

Audizione presso la Commissione Parlamentare Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, relativamente allo Schema di decreto per il federalismo demaniale

11 maggio 2010

A. Osservazioni puntuali rispetto al testo dello Schema di decreto

1) conflitto di attribuzione (art. 2 c. 3)

Non è chiarito il caso, assai facilmente ipotizzabile, che si apra un contenzioso fra diversi enti locali, che presentino domanda per l'attribuzione di medesimi beni, qualora l'applicazione dei principi individuati nello schema risulti complessa e non lineare.

2) Criteri di trasferimento (art. 2, c. 5).

Con riferimento al criterio di cui alla lett. e) valorizzazione ambientale, bisognerebbe distinguere i beni immobili di carattere puntiforme, univocamente localizzati nel territorio di un Comune, dai beni immobili che formano sistemi di carattere lineare oppure areale che travalicano i confini amministrativi comunali; nel primo caso i beni dovrebbero essere attribuiti ai Comuni, nel secondo caso agli enti che possiedono competenze di area vasta, e quindi, a seconda del casi, Province o Regioni. (cfr. anche il criterio d), in correlazione con competenze e funzioni)

Sull'inciso nella seconda riga del c. 5 (..., anche in quote indivise, ...) non appare condivisibile, perché in contrasto con l'obiettivo di cui all'art.1, c. 2. Una indistinta attribuzione del genere circa il diritto di proprietà, stante la difficoltà degli enti territoriali a cooperare e decidere, avrebbe come inevitabile conseguenza il non-uso e il degrado.

Con riferimento al criterio di cui alla lett. b) "semplificazione", merita richiamare che le procedure citate sono state dichiarate parzialmente incostituzionali, perché invasive di competenze regionali (urbanistica). La posizione dell'INU non è mai stata storicamente quella di avallare presunte scorciatoie procedurali che, nell'intento di superare alcuni elementi di rallentamento o di ostacolo, impattano poi in altre difficoltà insorgenti con conseguente vanificazione degli sforzi e degli obiettivi.
Al contrario l'INU insiste sul rinnovo del sistema di governo del territorio, ormai introdotto in molte leggi regionali grazie all'impulso culturale dell'INU, affermando:
- il principio della pianficazione cooperativa tra Enti,
- il principio della distinzione nel piano comunale della dimensione operativa da quella strutturale.

Non si capisce perché, per i beni immobili di proprietà pubblica, debbano essere create delle scorciatoie procedurali che mortifichino le possibilità (i diritti ?) dei soggetti portatori di interessi diffusi e dei privati ad esprimersi e partecipare alle scelte.

Con riferimento al criterio di cui alla lett. c) capacità finanziaria, la preoccupazione del legislatore è condivisibile. Comunque, si può suggerire di esplicitare altri possibili strumenti di gestione e valorizzazione, oltre ai fondi comuni di investimento immobiliare. Ad esempio, oltre ai fondi, gli enti territoriali potrebbero richiedere che i beni immobili fossero attribuiti ad organismi societari di diritto privato già costituiti o da costituire, quali le società immobiliari (molti Comuni hanno costituito società immobiliari cui hanno attribuito la gestione e valorizzazione dei loro beni) o le società di trasformazione urbana.

3) Art. 4 Status dei beni
c. 1. Si fa presente che i beni realizzati su suoli espropriati per pubblica utilità non possono entrare a far parte del patrimonio disponibile, a rischio di attivazione di procedure di accessione invertita, estremamente onerose sia in termini di tempo e certezza della utilizzabilità dei beni che di costo, nel caso assai frequente di soccombenza. Non è un caso se al c. 2) sono previsti contestualmente l'immissione nel possesso giuridico e il subentro in tutti i rapporti attivi e passivi. Si ricorda, come già evidenziato nel dossier del Centro Studi della Camera dei Deputati che La Corte costituzionale, con sentenza n. 340 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui disponeva che "la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale."

4) Art. 6. Semplificazione delle procedure .....

Il prospettato riordino della disciplina dei fondi di investimento immobiliare contemplerà anche il caso di cui alla lett. b) di questo articolo, ossia che le quote dei fondi possano essere sottoscritte anche da privati. Poiché ai fondi saranno attribuiti beni pubblici da valorizzare, anche con variante urbanistica, si pone con forza il problema di conciliare l'interesse pubblico sotteso alla variante urbanistica, eventualmente agevolata con le procedure di cui all'art. 2, c. 5, lett. b), con quello dei privati sottoscrittori di quote del fondo.
Lo stesso problema si pose a proposito dell'ingresso dei privati nelle compagine societaria delle STU: prima la valorizzazione con eventuali varianti urbanistiche, poi l'ingresso dei privati. Data la diversità dello strumento in esame (il fondo di investimento immobiliare, con beni variamente ubicati e quindi "aspaziale") e la sua connotazione finanziaria, la problematica appare se possibile ancor più complessa di quella, già di per sé complessa, presentatasi nel caso delle STU (i progetti urbanistici, fra l'altro, spesso richiedono di essere variati nel corso del tempo ....).

Si segnala inoltre l'incongruenza fra gli articoli precedenti che trasferiscono i beni agli enti e questo articolo che prevede un regolamento per l'attribuzione ai fondi immobiliari di beni immobili da parte dello Stato, come a creare una possibile concorrenza fra fondi ed enti territoriali.

B. Osservazioni rispetto ad elementi emersi nel dibattito

L'INU esprime una valutazione generalmente positiva riguardo alla decisione di restituire partizioni territoriali già avocate a sé dallo Stato e oggi non più in uso, rendendole ad altri usi, anche nel senso di provvedere ad una riduzione della esposizione finanziaria degli enti pubblici territoriali. Nel contempo, esprime preoccupazione perché nello schema di decreto la prevista attribuzione avviene in modo sganciato da criteri che accertino preventivamente e valutino la ammissibilità e la sostenibilità delle trasformazioni che gli enti territoriali intendono porre in atto su tali beni.

L'INU esprime il suo scetticismo sul trasferimento dei beni che costituiscono il patrimonio naturale (in particolare fiumi, laghi e coste), che possono trovare più opportuni profili di tutela e valorizzazione all'interno della disponibilità statale.

Quanto alla riflessione se sia opportuno il transito dei beni demaniali tutti insieme, ovvero attraverso tranches annuali, si segnala il fatto che le procedure di uso e valorizzazione a livello locale abbisognano della certezza del trasferimento, e si avvantaggiano se tali trasferimenti hanno dimensione più ampia, visti i maggiori gradi di libertà nell'impostazione della indispensabile manovra urbanistica funzionale al loro utilizzo.

Quanto alla proposta che il trasferimento dei beni vada a ridurre il deficit dello Stato, pur auspicabile, si rileva la difficoltosità di determinare il valore dei beni in un momento anche molto precedente alla redazione degli studi di fattibilità e dei programmi di valorizzazione a livello locale.

Istituto Nazionale di Urbanistica
Piazza Farnese 44 00186 Roma
Tel 06.68809671 fax 06.68214773
Sito web www.inu.it
segreteria@inu.it

€ 1,00

Stampato su carta riciclata ecologica

16STC0008800