L'attribuzione a Comuni, Province e Regioni di un proprio patrimonio

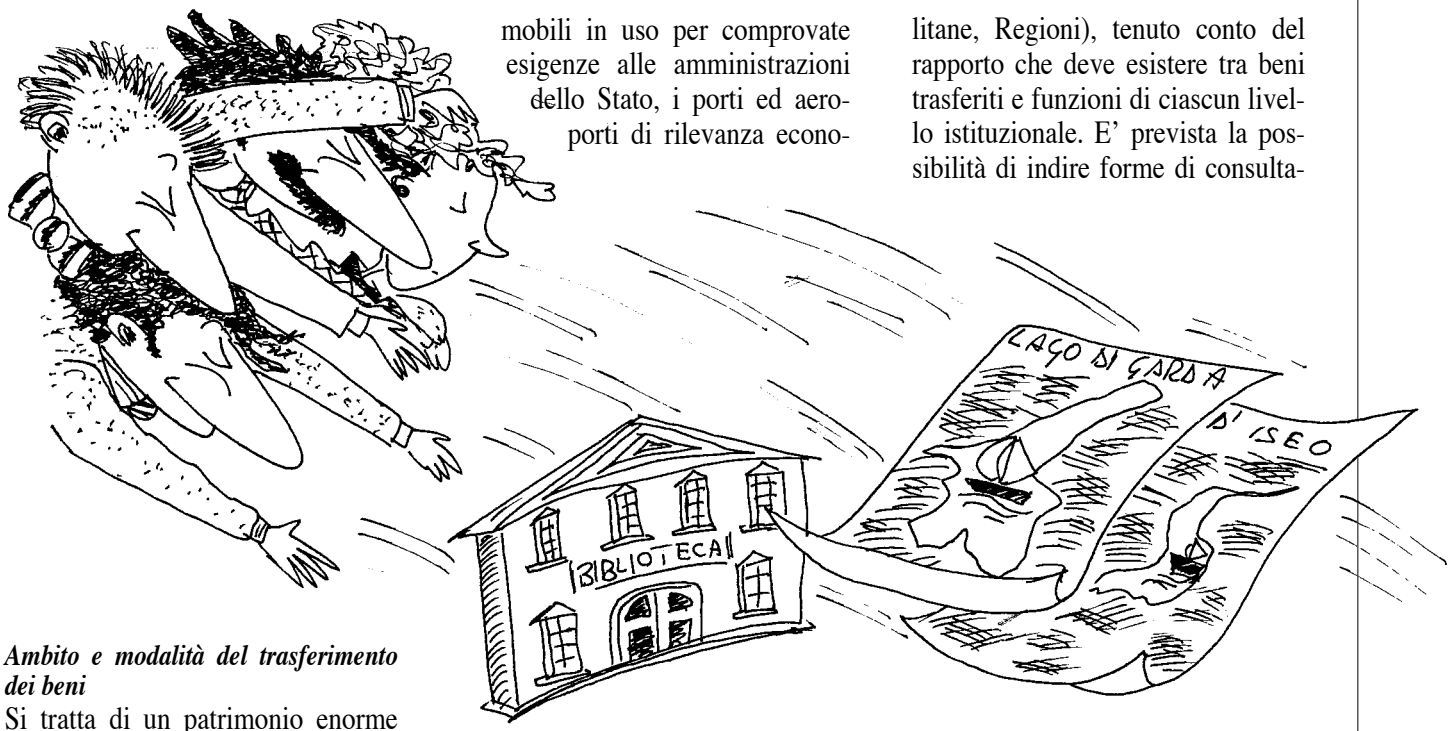
Ora tocca al federalismo demaniale

di Giosuè Nicoletti

Il federalismo sta avanzando sia nell'ambito politico, nel quale molte diffidenze sono in via di superamento, sia nel campo normativo. Ricordiamo che la partenza è avvenuta con la Legge 5 maggio 2009, n° 42 (vedi in questa Rivista al n. 1/2009 il precedente mio intervento in materia) che delegava il Governo ad emanare decreti attuativi di cui il primo (28 maggio 2010 n° 85) riguarda il federalismo cosiddetto "demaniale".
In verità il titolo del nuovo decreto legislativo è letteralmente: *Attribuzione a comuni, province, regioni, di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della Legge 42/09.*
Va subito osservato come enti locali e regioni già posseggono un proprio patrimonio e che il provvedimento riguarda tutti i beni in senso lato, compresi cioè quelli appartenenti al demanio (da cui la denominazione corrente di federalismo demaniale).
Ricordiamo che il patrimonio dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali è caratterizzato dalla presenza di beni demaniali e di beni patrimoniali: questi suddivisi tra patrimoniali disponibili ed indisponibili. I beni demaniali sono caratterizzati dalla loro inalienabilità e, nella generalità, dalla fruizione diretta da parte dei cittadini. Appartengono a questa categoria il lido del mare, la spiaggia, rade e porti, i fiumi, laghi e torrenti, le strade ed autostrade ed i beni a rilevanza culturale come musei, biblioteche, pinacoteche, archivi storici. Alcuni di questi beni possono appartenere (sempre come beni demaniali) ad enti locali che sono proprietari, nella grande totalità, di acquedotti fognature e depuratori.

Giosuè Nicoletti

I beni patrimoniali indisponibili sono quelli destinati ad un pubblico servizio e non possono essere sottratti alla loro destinazione. Il beni disponibili sono quelli a carattere prevalentemente redditizio e si equivalgono ai beni privati regolati dal codice civile.
Il provvedimento che stiamo esaminando è finalizzato al trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali (Comuni e Province) di alcuni beni dello Stato al fine dichiarato di una loro migliore valorizzazione. Come si rileva dalla discussione parlamentare, al decreto legislativo in esame l'attribuzione dei beni agli enti territoriali costituisce un valido incentivo per la loro più efficiente gestione, in grado di produrre ricchezza e benefici per la collettività e di responsabilizzazione degli amministratori locali.



Ambito e modalità del trasferimento dei beni

Si tratta di un patrimonio enorme costituito secondo le prime stime da più di 40.000 fabbricati e 30.000 terreni; ma l'inventario non è ancora compiuto e verrà periodicamente aggiornato. Ovviamente non è previsto il passaggio di tutti questi beni agli enti territoriali sia perché direttamente utilizzati dalle amministrazioni centrali, sia perché correlati a funzioni dello Stato come la Difesa. E' prevedibile anzi che, almeno nella fase iniziale, il trasferimento sarà di entità limitata essendo in discussione, ad esempio, il trasferimento dei beni a rilevanza "culturale" come musei e pinacoteche. Inoltre, i rappresentanti degli enti locali hanno già sollevato l'attenzione sulla possibilità che il "centralismo" possa prevalere come pure che i trasferimenti avvengano in prevalenza a favore delle Regioni, passando così da un centralismo statale ad un centralismo regionale. Si è discusso molto in sede parlamentare se il passaggio dovesse essere volontario o coattivo e si è optato per una soluzione che privilegia il trasferimento a domanda, ma non esclude quello autoritativo. Sono comunque esclusi dal trasferimento, oltre che gli immobili in uso per comprovate esigenze alle amministrazioni dello Stato, i porti ed aeroporti di rilevanza economica e internazionale, e, di regola, i beni appartenenti al patrimonio culturale (salvo quanto dirò più avanti). Sono escluse, altresì, le reti di interesse statale stradali ed energetiche, le strade ferrate, parchi e riserve naturali statali. E' in corso di predisposizione una black list dei beni intrasferibili redatta in base a "criteri di economicità" e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti.

D'altronde si è rilevato che il patrimonio immobiliare dello Stato concorre a garantire il debito pubblico, dato che gli immobili sono iscritti nell'attivo del conto patrimoniale a fronte del passivo costituito dallo stock dei titoli emessi. E', quindi, necessario procedere con cautela nella sua smobilitazione.

Lo Stato individuerà i beni da trasferire secondo "criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza" attribuendoli ai diversi Enti considerando il loro radicamento sul territorio e privilegiando i Comuni, salvo che per la tipologia dei beni si renda opportuna l'attribuzione ad un livello superiore (Province, città metropolitane, Regioni), tenuto conto del rapporto che deve esistere tra beni trasferiti e funzioni di ciascun livello istituzionale. E' prevista la possibilità di indire forme di consultazione popolare, anche (questa è una novità) in forma telematica. Ciascun ente deve comunque assicurare l'informazione della collettività circa la valorizzazione dei beni recepiti anche tramite divulgazione sul proprio sito internet.

Il trasferimento avverrà a titolo non oneroso, di norma su richiesta dell'ente interessato e comprenderà prevalentemente terreni e fabbricati compresi anche i beni mobili (arredi) contenuti negli immobili.

Il destino dei beni trasferiti

In linea generale, i beni potranno essere utilizzati per le finalità istituzionali dell'Ente a vantaggio diretto od indiretto della collettività territoriale rappresentata.

Ma, e questo è un aspetto rilevante del provvedimento, l'ente potrà inserire i beni in processi di alienazione e dismissione; in altri termini, utilizzarli per fare cassa, salvo per gli enti in stato di dissesto, che potranno utilizzare i beni solo per finalità istituzionali.

E' invece esclusa per tutti gli Enti la possibilità di utilizzare la destinazio-

ne alla copertura di spese correnti.
Per le procedure di alienazione il decreto in esame richiama il decreto legge 112/2008 (legge 133) che prevede l'obbligo per gli enti territoriali di redigere un elenco dei beni immobili e quindi predisporre il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari. L'inserimento dei beni nel piano ne determina la conseguente classificazione nel patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica.
La possibilità di dismissione è stata valutata con favore dagli enti interessati in quanto un bene non alienabile produce spese più che entrate. D'altro canto si è rilevato che non è opportuno limitarsi all'aspetto finanziario, altrimenti ogni area trasferita finirebbe per formare oggetto di lottizzazione. Si è fatto, al riguardo, l'esempio di un poligono di tiro di dieci ettari che potrebbe essere trasformato in parco che non crea flussi di entrata, ma potrebbe essere di grande utilità alla popolazione oppure per converso, destinato ad una lottizzazione, nel qual caso determinerebbe benefici solo per il bilancio comunale.

A quali Enti saranno destinati i beni
Il provvedimento specifica che sono trasferiti alle Regioni i beni del demanio marittimo come definiti dal codice civile (sopra indicati) nonché i beni del demanio idrico esclusi fiumi e laghi di ambito sovraregionale.
Di particolare interesse per Brescia è la norma che consente per i laghi che interessano più Regioni come il Garda (Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige) la possibilità di stabilire una intesa al fine di acquisirne la proprietà.
E' previsto il trasferimento alle Province dei laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia e delle miniere, salvo i giacimenti petroliferi e di gas nonché i siti di stoccaggio.
Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito alle Regioni verrà destinata alla Provincia sulla quale insistono le risorse.

Oggetto di dibattito è stato il problema del trasferimento dei beni culturali per i quali sono richiamate le norme del Codice dei beni culturali (Decreto legislativo 42/2004) che contempla accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi strategici di sviluppo culturale. Quindi per questi beni per ora nulla è innovato.
In applicazione del principio di sussidiarietà, qualora un bene non sia attribuito ad un ente territoriale di un determinato livello di Governo, lo Stato procede, sulla base delle domande ricevute, all'attribuzione del medesimo bene ad un ente territoriale di un diverso livello.

Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni
Di grande rilievo è la norma contenuta nell'articolo 6 del decreto che prevede la possibilità, allo scopo di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli Enti territoriali, che i beni trasferiti dallo Stato possono essere trasferiti a uno o più Fondi comuni di investimento immobiliare. La congruità del valore dei beni è attestata dall'Agenzia del territorio o dall'Agenzia del demanio, previa approvazione delle varianti urbanistiche. E' previsto, altresì, che la Cassa Depositi e prestiti partecipi

a questi Fondi. Questa possibilità ha suscitato interesse soprattutto nei Comuni, che attraverso l'Associazione che li raggruppa (ANCI) hanno già allo studio la costituzione di un Fondo che potrebbe, oltre che ricevere il conferimento dei beni già statali, acquisire, o quanto meno concorrere alle gare, per acquisire i pacchetti azionari che le società pubbliche locali hanno l'obbligo di cedere nei prossimi anni. Ciò ha fatto temere ai più "liberisti" (vedi l'articolo di F. Tamburini su il SOLE 24 ORE dell'11 settembre 2010) che attraverso questo intervento, si svuoti di significato la privatizzazione (parziale) delle società comunali in quanto, attraverso il Fondo comune di investimento ANCI, le amministrazioni comunali tornerebbero ad essere proprietarie delle stesse.

Le risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dalle alienazioni del patrimonio disponibile loro attribuito nonché quelle derivanti dalla cessione di quote ai fondi immobiliari sono acquisite dall'ente stesso per il 75% e destinate alla riduzione del debito dell'ente e, in assenza o per l'eccedenza, per spese di investimento. La residua quota del 25% è destinata al Fondo per l'ammortamento dei Titoli di Stato.

Problemi aperti

Sono ancora molti. La Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ha invitato il Governo a valutare l'opportunità di procedere ad un complessivo riordino della materia finalizzato a:

1) commisurare la proficuità dell'uso di beni pubblici ai vantaggi di qualsiasi natura procurati ai concessionari;
2) stabilire che, in osservanza del principio di concorrenza ed ai fini della miglior cura dell'interesse finanziario pubblico, il ricorso al meccanismo della gara costituisca la regola generale ai fini dell'assegnazione delle concessioni;
3) prevedere una partecipazione dei Comuni agli introiti finanziari derivanti dai canoni di concessione;
4) garantire la manutenzione del demanio marittimo da parte delle Regioni per finalità turistiche;
5) stabilire le modalità più idonee al fine di accelerare le procedure per la stipula degli accordi di valorizzazione secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio;
6) prevedere che il trasferimento del demanio marittimo ed idrico agli enti territoriali sia accompagnato da un contestuale riordino del regime giuridico del demanio pubblico, con particolare riferimento alle esigenze di coordinamento della disciplina introdotta dal decreto legislativo con quella codicistica di cui agli articoli da 822 a 831 del codice civile, ciò al fine di minimizzare possibili contenziosi in sede giurisdizionale che potrebbero insorgere in esito al trasferimento dei beni del demanio marittimo ed idrico;
7) prevedere le modalità più idonee per stabilire un termine certo per il completamento:
   a. dell'individuazione dei beni utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale e per il perfezionamento delle procedure concernenti gli immobili della Difesa;
   b. delle procedure di trasferimento di beni statali, diversi di quelli di cui alla lettera a), già in atto alla data di entrata in vigore del decreto.

La Commissione stessa, inoltre, ha invitato il Governo a valutare l'opportunità:

a) di integrare la disciplina concernente i fondi comuni di investimento immobiliari in modo da circoscrivere, in relazione alle fattispecie contemplate dal decreto, la partecipazione ai medesimi fondi ai soli investitori istituzionali;
b) di predisporre, all'interno di un'apposita cornice programmatica di prevenzione, interventi in materia di dissesto idrogeologico, anche al fine di attribuire adeguate risorse agli enti che esercitano le competenze in materia e di dare attuazione al disposto di cui all'articolo 22 della legge delega n. 42 del 2009;
c) di tenere conto, nella successiva predisposizione dei decreti legislativi previsti dalla citata legge delega n. 42, delle esigenze di perequazione con particolare riferimento alla distribuzione disomogenea sul territorio nazionale del patrimonio da trasferire;
d) di procedere a forme di coordinamento delle attività di dismissione dei beni immobiliari trasferiti agli enti territoriali, anche al fine di ridurre i costi delle procedure di alienazione;
e) di adottare, in sede di composizione delle liste dei beni da attribuire, un criterio preferenziale volto a favorire in via prioritaria i trasferimenti di beni strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali proprie di ciascun ente territoriale;
f) di prevedere che, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di riduzione delle risorse spettanti agli enti territoriali, si provveda altresì alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire e alla loro ripartizione tra le Regioni e tra Regioni ed enti locali.

Possiamo concludere affermando che il percorso del federalismo è avviato, ma resta ancora tanto cammino da fare.

Giosuè Nicoletti
Dottore Commercialista