

Primo passo verso la realizzazione concreta del federalismo fiscale.

Note e commenti al Decreto Legislativo sul federalismo demaniale (D. Lgs. n. 85/2010).

Premessa

Il primo Decreto Legislativo di attuazione della Legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42 del 2009), è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio scorso. Dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta l'11 giugno scorso, il provvedimento (**Decreto Legislativo n. 85 del 2010** "Attribuzione a comuni, province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della Legge 5 maggio 2009, n. 42") è entrato definitivamente in vigore il 26 giugno.

Quindi, dopo un anno dall'entrata in vigore della Legge delega sul federalismo fiscale (la più importante in questi primi due anni e mezzo di Legislatura), il primo Decreto attuativo, proprio come scritto chiaramente nella Legge delega, è stato approvato.

In questi ultimi mesi, si è fatto un gran parlare in relazione a questo primo Decreto Legislativo attuativo. Gli avversari del federalismo – e ce ne sono parecchi – hanno parlato di un provvedimento senza alcun significato concreto, dimenticando che grazie a quanto scritto in questo testo normativo, finalmente le Regioni e gli Enti Locali avranno a disposizione un proprio patrimonio, che potranno gestire al meglio in funzione del proprio territorio.

Il provvedimento è costituito da 9 articoli che con intenti concreti e dispositivi ben precisi va a specificare come avverrà, in futuro, questo trasferimento di beni statali (appartenenti fino ad oggi al demanio dello Stato) agli enti sub-statali: Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

Innanzitutto, l'assunto di base da cui bisogna partire è rappresentato dall'articolo 119 comma sesto della Costituzione che recita: *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **un proprio patrimonio**, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. [...]".*

Oltre a questo importante riferimento costituzionale, è alla Legge n. 42 del 2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) che dobbiamo ritornare per trovare i principi di riferimento per la realizzazione di quello che viene definito **federalismo demaniale**. In particolare, il richiamo è all'articolo 19 (*Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni*). In questa Legge, all'articolo 1 comma primo, possiamo leggere: *" a) attribuzione **a titolo non oneroso** ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire"*.

A garanzia della **massima "valorizzazione"** dei beni attribuiti, il Decreto Legislativo prevede che sia data ampia informazione ai cittadini attraverso la divulgazione, sui siti internet istituzionali, dei processi intrapresi dagli enti territoriali e che, al fine di un efficace coinvolgimento delle collettività interessate, possa ricorrersi anche a forme di consultazione popolare, secondo quanto previsto dagli Statuti degli Enti Locali. Per gli Enti Locali in dissesto, inoltre, è previsto il divieto di alienazione dei beni attribuiti e l'obbligo di utilizzo degli stessi solo per finalità di carattere istituzionale. Sostanzialmente, un provvedimento importante, a tutto vantaggio della autonomie territoriali. In questo modo, finalmente, beni che prima, magari, appartenevano ad aree dismesse e non valorizzati appieno dallo Stato, ora potranno ottenere valorizzazione, a tutto vantaggio delle Comunità di riferimento.

I CONTENUTI DEL DECRETO

Articolo 1 – Oggetto

Viene, in questo primo articolo, ricordato chiaramente come la finalità del Decreto sia di attribuire agli enti territoriali beni statali **a titolo non oneroso**, vale a dire senza alcun esborso finanziario degli enti interessati.

Articolo 2 – Parametri per l'attribuzione del patrimonio

Il primo comma stabilisce che lo Stato, dopo intesa all'interno della Conferenza Unificata, individua quali sono i beni da attribuire (sempre a titolo non oneroso) alle Regioni e agli Enti Locali, seguendo determinati criteri e cioè:

- territorialità;
- sussidiarietà;
- adeguatezza;
- semplificazione;
- capacità finanziaria;
- correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale.

Al comma secondo, di questo articolo, si stabilisce che gli Enti Locali che si trovano in stato di dissesto finanziario (ai sensi dell'articolo 244 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali – D. Lgs. n. 267/2000), fino a quando perdura questo stato di dissesto nel loro bilancio, **non possono alienare i beni ad essi attribuiti**, in quanto gli stessi sono utilizzabili solo per finalità istituzionali.

Articolo 3 – Attribuzione e trasferimento dei beni

In questo articolo si stabilisce che con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), adottati entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo in oggetto (il 26 giugno 2010):

- a) vengono trasferiti alle Regioni, insieme alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo ed i beni del demanio idrico (salvo quanto scritto nella lettera b) susseguente);
- b) verranno trasferiti alle Province, con le relative pertinenze, i beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia e le miniere, che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas oltre alle relative pertinenze, nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.

Al terzo comma si stabilisce che, salvo quanto previsto nei commi 1 e 2, con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri vengano individuati i beni per l'attribuzione ad uno o più livelli di governo territoriale, attraverso l'inserimento in appositi elenchi contenuti nei Decreti appena citati.

Questi Decreti sono da emanare entro 180 giorni (6 mesi) a partire dal 26 giugno 2010, giorno che ha visto entrare in vigore – con tutti gli effetti di Legge – il Decreto Legislativo che si sta commentando, previa intesa approvata in sede di Conferenza Unificata.

Le Regioni e gli Enti Locali che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi debbono presentare – entro 60 giorni (termine perentorio) dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati Decreti – un’apposita domanda di attribuzione all’Agenzia del demanio.

Articolo 4 – Status dei beni

I beni che vengono trasferiti – con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi – entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni.

In sostanza, si dà attuazione – concretamente con quanto scritto in questo articolo – al principio che prevede che le entità sub-statali (Regioni e autonomie locali) abbiano a disposizione un proprio patrimonio, così come prescritto dall’articolo 119 comma sesto della Costituzione.

Il comma secondo indica che il trasferimento dei beni produce i propri effetti dalla data di pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale, dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all’articolo 3. Il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed Ente Locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti storici, artistici ed ambientali.

Da ultimo il comma 3, che dispone che i beni trasferiti – che costituiranno il patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni potranno venire alienati solo dopo che sia stata data applicazione alla loro valorizzazione, da realizzarsi attraverso le procedure per l’adozione delle varianti allo strumento urbanistico e previa attestazione di congruità rilasciata dall’Agenzia del Demanio o dall’Agenzia del territorio (entro 30 giorni dalla relativa richiesta).

Articolo 5 – Tipologie dei beni

Vengono individuati, in questo articolo, quali sono i beni che possono essere trasferiti – a titolo non oneroso – a seguito della richiesta di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Seguendo l’elenco, essi sono:

1. i beni che appartengono al demanio marittimo e relative pertinenze, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
2. i beni del demanio idrico e le relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione:
 - a) dei fiumi di ambito sovregionale;
 - b) dei laghi di ambito sovregionale per i quali non intervenga un’intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque l’eventuale disciplina di livello internazionale;
 - c) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale
 - d) le miniere ubicate sulla terraferma;
 - e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Il secondo comma dell’articolo in questione è molto importante, in quanto stabilisce quali sono i beni e gli immobili che, in ogni caso, saranno esclusi dal trasferimento, restando così sotto il demanio dello Stato. Quindi, vengono esclusi dal trasferimento:

- gli **immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato**, anche ad ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle agenzie previste nel D. Lgs. n. 300/1999 “Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59”);
- i **porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale**, secondo – ovviamente – quanto stabilito dalla normativa di settore;
- i **beni appartenenti al patrimonio culturale**;
- le **reti di interesse statale**, comprese quelle stradali ed energetiche;
- le **strade ferrate in uso di proprietà statale**.

Tra gli altri, sono altresì esclusi dal trasferimento i **parchi nazionali** e le **riserve naturali statali**.

Il terzo comma stabilisce che, ai fini dell’esclusione (scritta al comma 2), le amministrazioni statali e gli altri enti (sempre del medesimo comma) debbano predisporre l’elenco dei beni in relazione ai quali viene richiesta l’esclusione dalle procedure di trasferimento, portando un’adeguata motivazione. Questo elenco deve essere inviato da ciascuno dei soggetti interessati, entro **90 giorni** dalla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo in esame, all’Agenzia del demanio che, in ogni caso, può chiedere chiarimenti in proposito.

Il quarto comma, invece, interviene sui beni immobili in uso al Ministero della Difesa che possono essere trasferiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (che possono richiederli ai sensi del comma 1 dell’articolo in oggetto). Non devono, però, essere ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale. Il tutto avverrà, come specificato nella prima frase del comma in questione, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente Decreto (Decreto Legislativo n. 85 del 2010, entrato in vigore il 26 giugno 2010), con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al comma 6 si stabilisce che nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall’Agenzia del Demanio al Comune aree già ricompresse nei porti e non più funzionali all’attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica.

Articolo 6 – Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare

Con questo articolo, diciamo che si entra maggiormente nel dettaglio in ciò che riguarda il processo di valorizzazione che gli enti territoriali dovranno garantire, al fine di vedersi attribuire i beni demaniali.

Il primo comma, infatti, in maniera chiara, stabilisce che i beni trasferiti agli enti territoriali possono, **previa loro valorizzazione**, attraverso le procedure per l’approvazione delle varianti allo strumento urbanistico essere conferiti ad uno o più fondi di investimento immobiliare.

Ogni bene viene conferito, sempre come scritto nel testo (seguendo come già scritto sopra), attraverso le procedure per l’approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, in base ad un valore che dovrà essere attestato – entro trenta giorni dalla richiesta – da parte dell’Agenzia del Demanio o dell’Agenzia del territorio (in base, ovviamente, alle rispettive competenze). Ai fondi, previsti nel primo comma, può partecipare anche la Cassa depositi e prestiti.

Articolo 7 – Decreti biennali di attribuzione

All'articolo 7 si prevede la possibilità di una procedura di ulteriore attribuzione di beni a scadenza periodica. In pratica si stabilisce che eventuali beni che si rendano disponibili per il trasferimento potranno essere attribuiti agli enti territoriali in un successivo momento.

A partire dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo che si sta commentando (D. Lgs. n. 85 del 2010), quindi dal primo giorno di gennaio del 2012, potranno essere adottati ulteriori Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – rispetto a quelli prescritti – per attribuire gli eventuali ulteriori beni che si sono resi disponibili (per essere attribuiti agli enti territoriali).

Al comma secondo dell'articolo in oggetto, viene stabilito che le richieste presentate dagli enti territoriali interessati e relative a beni non inseriti né in precedenti Decreti né in precedenti provvedimenti del direttore dell'Agenzia del Demanio devono essere corredate di una relazione che attesti i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale.

Articolo 8 – Utilizzo ottimale di beni da parte degli enti territoriali

In questo articolo – sempre al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni primarie attribuite – viene data la possibilità agli enti territoriali di procedere a delle consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato. A questo proposito possono convocare apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato.

Quanto prodotto, in termini di documentazione ecc., verrà trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze, affinché in futuro vengano elaborate successive proposte di sua competenza, oltre a dare la possibilità di utilizzare richieste avanzate da ciascun ente.

Articolo 9 – Disposizioni finali

L'ultimo articolo del Decreto Legislativo in commento concerne alcune disposizioni finali del testo normativo, come ad esempio l'esenzione da ogni diritto e da ogni tributo dovuto sugli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari all'attuazione del provvedimento, previsto al comma 1.

Il comma secondo, invece, interviene direttamente per compensare – attraverso una riduzione delle risorse a favore degli enti territoriali – le minori entrate statali per via della cessione dei beni a tali enti, questo a seguito dell'adozione dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) previsti all'articolo 3 del presente Decreto Legislativo. Inoltre, viene precisato che questo importo sarà stabilito con i criteri e le modalità che saranno individuati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e che dovrà essere adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo che si sta commentando.

Il comma 3 prevede che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi di quanto previsto dal Decreto in esame non siano applicati i vincoli relativi al rispetto del Patto di Stabilità Interno, il tutto per un importo uguale alle spese già sostenute dallo Stato per gestire e fare manutenzione sui beni trasferiti.

Con il quarto comma viene deciso che, sempre con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze), verrà garantita la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, apponendo altresì un vincolo, ovvero che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale, in modo che non ci siano duplicazioni di funzioni.

Il comma 5 è alquanto importante, in quanto prescrive determinati vincoli in merito alla destinazione dei proventi che derivano dal patrimonio disponibile attribuito alle Regioni e agli Enti Locali. Sostanzialmente, il passaggio in questione stabilisce che le risorse nette che provengono – per Regioni ed Enti Locali – dalla eventuale alienazione di immobili loro attribuiti, in ragione del Decreto Legislativo che si sta commentando, o da eventuali cessioni di quote di fondi immobiliari a cui sono stati conferiti i beni in esame, siano acquisite dall'ente territoriale per il 75% delle stesse (somme che dovranno essere indirizzate alla riduzione del debito dell'ente), e in assenza del debito o comunque per la parte restante, a spese di investimento.

La quota che resta, invece, verrà destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La finalità insita in questo comma è di mettere degli argini ai cosiddetti enti dissestati, così da cercare – come del resto è nella filosofia del federalismo fiscale – di responsabilizzare direttamente gli amministratori, sia regionali che locali.

Il comma 6, infine, va a rafforzare quanto già scritto nel comma 4 del presente articolo, soprattutto per quanto riguarda il rispetto dell'articolo 28 della Legge n. 42 del 2009 (Legge delega sul federalismo fiscale), che disciplina le norme di salvaguardia finanziaria per l'attuazione del federalismo fiscale.

Conclusioni

Eccoci di fronte, quindi, ad un importante provvedimento di attuazione del federalismo fiscale: un provvedimento normativo che porterà ad una valorizzazione generale dei beni attribuiti agli enti territoriali. Troppo spesso, infatti, negli anni passati lo Stato, che possedeva in prima persona questi beni, non è riuscito a sfruttare appieno le qualità e le caratteristiche positive dei beni che disponeva. Grazie al federalismo demaniale, primo tassello di quel federalismo fiscale che da sempre intendiamo realizzare compiutamente, si valorizzerà questo patrimonio immobiliare, troppo spesso abbandonato. Questo perché non è un “federalismo per abbandono, ma è un **federalismo di valorizzazione**, nel quale beni sono restituiti ai territori: ai Comuni alla cui storia sono legati, alle Province e alle Regioni che possono meglio valorizzarli, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri elettori”¹.

Roberto Marraccini

Ufficio di Segreteria Politica Federale

La presente è stata aggiornata a Gennaio 2012, considerando anche le modifiche apportate dal Decreto-Legge n. 201 del 2011 (Decreto salva Italia del Governo Monti).

¹ Vedi “Il primo Decreto Legislativo di attuazione della Legge n. 42/2009: il federalismo demaniale”, di Luca Antonini, in www.federalismi.it, 30 dicembre 2009.