

Riforme & Istituzioni

Anno II - n° 2 – Febbraio 2010

Contrariamente alle aspettative il processo del federalismo fiscale ha avuto inizio con l'approvazione del federalismo demaniale. Si esaminano principi, criteri e vincoli che disciplinano i trasferimenti agli enti locali dei beni del demanio...



L'applicazione della legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) muove i suoi primi passi con il federalismo demaniale. Le previsioni facevano ritenere che si sarebbe avviato l'intero processo con la predisposizione del quadro complessivo sul federalismo fiscale, peraltro fissato dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica per il 30 giugno 2010; il Governo per quella data dovrebbe trasmettere alla Camera una relazione contenente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni etc.) e le ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari fra lo Stato, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, insieme all'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Il Governo invece ha iniziato tutto il processo approvando lo schema di decreto di attuazione in materia di federalismo demaniale ai sensi dell'articolo diciannove della legge n. 42 del 2009.

Tale bozza di decreto dovrà seguire l'iter previsto dalla normativa sul federalismo fiscale; si cercherà di raggiungere l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni; successivamente, il testo condiviso sarà trasmesso alle Camere per i pareri prescritti della Commissione Bicamerale per il federalismo fiscale (recentemente istituita) e delle altre Commissioni competenti. Tutto l'iter comunque si dovrebbe concludere entro la fine di maggio con l'adozione del decreto definitivo in materia di federalismo demaniale.

E' bene premettere che per il federalismo demaniale non sono i fissati meccanismi perequativi dalla legge n.42/ 2009, previsti invece per il federalismo fiscale. Dal trasferimento dei beni demaniali dallo Stato alle Regioni ed agli enti territoriali, senza un quadro preventivo d'insieme, potranno avvantaggiarsi le Regioni e gli enti locali in cui maggiormente sono localizzati gli immobili. Probabilmente si tratta delle aree del Nord.

Il Decreto sul federalismo demaniale intende restituire i beni dello Stato abbandonati o sottoutilizzati ai Comuni, alle Province e alle Regioni affinché quest'ultimi li possano "valorizzare" sotto il controllo diretto degli elettori; i cittadini qualora rimanessero insoddisfatti della loro utilizzazione potrebbero esprimere il loro dissenso con il voto. Tramite varianti urbanistiche, i Comuni hanno la possibilità di rendere fruibili caserme o altri edifici che altrimenti rimarrebbero inutilizzati; tutto ciò dovrebbe produrre considerevoli introiti per gli enti locali indebitati. Si intende, dunque, passare dalla logica del codice civile del 1942 – che privilegiava la titolarità del bene – alla valorizzazione dello stesso immobile a beneficio della collettività.

Per procedere a questo processo di sdemanializzazione, la bozza di Decreto stabilisce alcuni principi generali: data la grande massa di beni da trasferire si verificherebbero delle assegnazioni irrazionali nel caso in cui si ricorresse a schemi rigidi.

Il primo criterio individuato è quello della sussidiarietà, adeguatezza e territorialità.

I beni demaniali saranno attribuiti innanzitutto ai Comuni, tranne che l'immobile trasferito per una sua migliore valorizzazione renda opportuna l'assegnazione a Province, Città metropolitane o Regioni.

Il secondo principio è quello della semplificazione. I beni trasferiti potranno far parte immediatamente del patrimonio disponibile dell'ente con una semplice delibera del consiglio del medesimo ente locale che rappresenterà una variante allo strumento urbanistico generale. I beni trasferiti potranno essere oggetto di alienazione e di dismissione, secondo le procedure di cui all'articolo cinquantotto del Decreto legge 25 giugno 2008 n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133. E' opportuno ricordare che la norma citata è oggetto di impugnazione presso la Corte costituzionale per mancato rispetto della legislazione regionale di settore. Il Decreto in esame vuole evitare le attuali complesse procedure di sdemanializzazione, anche se tutto ciò non varrà per il patrimonio indisponibile.

Altro criterio fondamentale da seguire è quello della capacità finanziaria dell'ente, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene. In tal senso, su richiesta dell'Ente territoriale interessato, i beni potranno essere trasferiti a fondi comuni di investimento immobiliare costituiti o da costituire ai sensi dell'articolo cinquantotto del DL 2008/112, cui si accennava in precedenza ed oggetto di impugnativa presso la Corte Costituzionale; è chiaro che tali fondi opereranno in regime di diritto privato.

La bozza di Decreto tende a semplificare i passaggi con conferimento del bene direttamente al fondo di investimento su richiesta dell'ente interessato e a far partecipare alla valorizzazione del patrimonio i privati che potranno apportare denaro od immobili.

Con i fondi si spera di mobilitare le competenze degli operatori immobiliari presenti nel territorio anche per realizzare quei risanamenti delle città che permetterebbero di rilanciare il mercato immobiliare. Il Governo inoltre spera di canalizzare tramite tale tipo di fondi una considerevole parte del risparmio privato rientrato in Italia con lo scudo fiscale che in questo modo sarebbe destinato ad opere di rilevanza pubblica per gli enti locali.

Per realizzare il federalismo demaniale sono indicati altresì come principi fondamentali la correlazione fra competenze e funzioni effettivamente svolte dall'ente cui è attribuito il bene, unitamente alle esigenze di tutela e di valorizzazione ambientale del bene medesimo in rapporto al territorio circostante.

Gli immobili statali trasferiti, su richiesta di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, saranno i beni del demanio marittimo (es: le spiagge ed i porti di interesse regionale), con esclusione di quelli direttamente in uso alle amministrazioni statali (quali, ad esempio, i litorali appartenenti al Ministero della Difesa); i beni del demanio idrico di interesse regionale e provinciale (es: i fiumi e i laghi), nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale (analogamente a quanto avvenuto in Friuli Venezia Giulia e in Trentino Alto Adige); il demanio militare dismesso (es: le caserme); gli aeroporti di interesse regionale e le relative pertinenze; le miniere e le relative pertinenze ubicate sulla terra ferma; tutte le altre aree e fabbricati di proprietà dello Stato non rientranti nelle precedenti categorie. Per gli immobili del Ministero della Difesa potranno essere trasferiti solo quelli non necessari alla difesa e alla sicurezza nazionale.

Quali sono i beni che la bozza di decreto esclude tassativamente da questo processo di sdemanializzazione? La dotazione di immobili della Presidenza della Repubblica; i porti e gli

aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dal codice dei beni culturali (anche se l'articolo cinquantquattro del suddetto codice stabilisce che anche i "monumenti nazionali" potranno costituire "oggetto di trasferimento tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali"); le reti di interesse nazionale comprese quelle energetiche; le strade ferrate in uso; gli immobili utilizzati dalle Amministrazioni statali, anche autonome, e dagli Enti pubblici che li considerino indisponibili. E' previsto che la regola sia quella del trasferimento dei beni dallo Stato a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni con procedure agili e snelle tranne che lo stesso Ente, in base a precise motivazioni, non dichiari l'indisponibilità dell'immobile medesimo.

Appare comunque strano che l'attuazione del federalismo fiscale in Italia debba iniziare dal federalismo demaniale anche perché la legge 42/2009 ha regolato più puntualmente, anche con meccanismi compensativi, il trasferimento di poteri e di fondi alle Regioni. Si potrebbe giustificare tutto ciò con la necessità di far fronte alle esigenze di cassa, soprattutto dei comuni del Nord, diventate pesanti anche a seguito dell'abolizione dell'I.C.I., tipica imposta della finanza locale. E' auspicabile inoltre che, nel corso dell'esame della bozza di Decreto sul federalismo demaniale, si chiariscano alcuni dubbi normativi quali, ad esempio, quello riguardante la possibilità di trasferimento dei "monumenti nazionali".

E' comunque uno dei nodi irrisolti della legge sul federalismo fiscale (42/2009) se tale processo debba riguardare in primo luogo le Regioni o gli Enti locali o entrambi congiuntamente. Il processo di privatizzazione dei beni demaniali appare opportuno, anche se nelle forme indicate dalla bozza di Decreto sul federalismo demaniale non risulta ben definito.

Infine, il ricorso ai fondi immobiliari andrebbe precisato meglio perché c'è il rischio che, soprattutto nelle Regioni meridionali con enti locali fortemente indebitati, i beni demaniali trasferiti dallo Stato finiscano ad essere gestiti da privati con capitali di dubbia provenienza.

StrumentiRes - Rivista online della Fondazione RES

Anno II - n° 2 - Febbraio 2010