

Federalismo demaniale

Come si impoverisce lo Stato aggravando i bilanci dei Comuni

Nel 2008 il governo ha esteso l'abolizione dell'Ici sulla prima casa anche alle abitazioni di lusso in precedenza non esentate. Contestualmente, per compensare la perdita di gettito subita dai Comuni, il governo promise di trasferire alla loro disponibilità tutto il cospicuo patrimonio immobiliare dello Stato, consentendone l'immediata valorizzazione o la messa a reddito.

L'art 58 della legge 42/2009-Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione - poneva, in effetti, le basi per il trasferimento del patrimonio immobiliare dello Stato agli Enti territoriali, Regioni, Province e Comuni.

I contenuti dell'art. 58 della L. 42/2009

- *Ciascun ente territoriale sulla base della documentazione in possesso individua i beni immobiliari in proprietà, non strumentali, suscettibili di valorizzazione o dismissione predispone un Piano delle Alienazioni allegato al bilancio di previsione;*
- *L'inserimento nel piano e la successiva delibera dell'organo di Governo costituisce Variante allo strumento urbanistico generale senza verifica di conformità della pianificazione sovra-ordinata;*
- *Le procedure dell'art 3 bis della 410/2001 previste per i beni dello Stato sono estese agli immobili compresi negli elenchi degli enti territoriali;*
- *Gli enti territoriali possono conferire gli immobili compresi negli elenchi ai fondi comuni di investimento immobiliare o promuoverne la costituzione;*
- *Ai conferimenti ed alle dismissioni si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 della 410.*

Ma il decreto legislativo approvato in CDM il 17 dicembre 2009 - ora all'esame delle Commissioni Parlamentari - cambia le cose in maniera sostanziale. Il trasferimento del patrimonio immobiliare agli enti territoriali, infatti, perde la funzione di compensazione

rispetto alla perdita di gettito dell'Ici perché al reddito prodotto da tale trasferimento viene commisurato un taglio equivalente dei finanziamenti statali.

Ma non basta. Gli Enti territoriali - tutti, dunque Regioni, Province e Comuni (17 Regioni a statuto ordinario, 110 Province, 8100 Comuni) - riceveranno dallo Stato i beni del patrimonio disponibile compresi negli elenchi predisposti (e dunque non tutti), concernenti il demanio marittimo, il demanio idrico, gli aeroporti di livello regionale: in altre parole, il beneficio (peraltro, come si vedrà, tutt'altro che certo) rimane fortemente circoscritto.

Cominciamo a vedere chi, a livello territoriale, beneficerà di questi trasferimenti:

- sicuramente i Comuni costieri se le Regioni non pretenderanno di introitare loro le entrate da demanio marittimo;
- sicuramente Regioni e Province che dovranno gestire la competenza idrica
- e poi non più di mille Comuni su ottomila dove sono localizzati il patrimonio disponibile e gli aeroporti di livello regionale.

Ma quali sono questi Comuni? Solo 150 Comuni medio-grandi, localizzati nel centro-nord, potranno beneficiare di un patrimonio di dimensioni ragguardevoli. Gli altri potranno contare su numeri esigui di immobili - meno di 10, per comune - in stato manutentivo compromesso e raramente privi di servitù o vincoli di varia natura.

E i Comuni privi di trasferimenti patrimoniali come potranno essere compensati? Se il riequilibrio dovrà essere fatto in termini economici, si assisterà, nei prossimi anni ad una *querelle* infinita che difficilmente potrà trovare una soluzione equa.

Ma vediamo nel concreto quali saranno i benefici patrimoniali ed economici che saranno trasferiti:

Nel D.lgs. si legge che tutti i demani entreranno a far parte del patrimonio indisponibile degli Enti territoriali. I demani, quindi, non potranno essere alienati ma potranno solo essere concessi o locati.

Ma il demanio idrico – la sua gestione e le entrate da essa derivanti - è stato trasferito alle Regioni già nel 2001 a seguito dell'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Allora che cosa viene trasferito? Il titolo di proprietà, ossia il diritto dominicale, che comporta solo oneri, contenziosi e responsabilità diretta, ma non produce nuove risorse perché quelle entrate sono già nelle casse delle Regioni da 9 anni.

Passiamo ad esaminare il trasferimento del Demanio marittimo.

Anche questo Demanio entrerà a far parte del patrimonio indisponibile degli Enti territoriali e dunque sarà, giustamente, inalienabile. Ma in primo luogo emerge una forte perplessità di ordine politico e istituzionale. Infatti il demanio marittimo rappresenta confine di Stato, quindi il suo passaggio dalla competenza dello Stato a quella degli enti territoriali sembrerebbe implicare che a tali enti spetterà il compito di garantire il controllo delle coste ai fini della sicurezza del nostro territorio, il che, oltre a presentare aspetti di assai discutibile costituzionalità, attribuirebbe delicatissime responsabilità a soggetti palesemente inadeguati ad assolverle.

Anche sul versante gestionale, del resto, l'operazione appare discutibile. Sempre con il titolo V, infatti, la gestione delle concessioni del demanio marittimo era stata già trasferita alle Regioni che spesso l'hanno, a loro volta, spostata in capo ai Comuni.

Le entrate da concessioni sul demanio marittimo negli ultimi tre anni, dopo l'introduzione delle nuove tariffe con la finanziaria del 2007 del Governo Prodi, ammontano a circa 90 milioni di euro l'anno: si tratta di una somma sicuramente maggiore dei 56 milioni che si registravano in precedenza, ma comunque molto inferiore a quanto sarebbe equo attribuire ad un patrimonio che, ai soggetti che ne gestiscono le concessioni, garantisce profitti molto rilevanti.

I 90 milioni di gettito attuale sono ripartiti fra Stato e Regioni in un rapporto 90-10. Ciò significa che circa 80 milioni di euro saranno trasferiti dallo Stato alle Regioni e forse in quota parte ai Comuni, sempre che la gestione delle entrate rimanga invariata e non vengano introdotte, a livello locale, nuove tariffe, più modeste, come insistono a chiedere le Associazioni dei balneari.

Il demanio aeroportuale di livello regionale è già gestito da società la cui compagine sociale è prevalentemente costituita dagli Enti territoriali, e dunque nulla cambia sostanzialmente rispetto al passato.

Restano i 5000/6000 beni non utilizzati dallo Stato: alcuni, pochi, a reddito; molti inutilizzati perché inutilizzabili e invenduti nonostante le numerose aste indette

dall'Agenzia del Demanio in questi anni; altri dati in locazione o concessione a canoni agevolati ai soggetti che ne hanno diritto, cioè Onlus, Fondazioni senza scopo di lucro, Enti Ecclesiastici, associazioni sportive: tutti questi soggetti perderanno automaticamente i benefici e le agevolazioni previsti per l'utilizzo di immobili di proprietà dello Stato poiché non ne sarà più lo Stato il proprietario.

Gli immobili e le unità residenziali non fanno più parte di questo patrimonio: l'edilizia residenziale pubblica statale è stata da tempo trasferita ai Comuni o alle ATER (ex IACP), ad eccezione delle case malsane. Le unità residenziali a canone libero sono state vendute alla SCIP (società di cartolarizzazione) nel 2002.

La parte residua, nelle condizioni manutentive migliori, circa 2500 beni, è stata messa a reddito dall'Agenzia del Demanio con locazioni a canoni di mercato e produce attualmente per lo Stato circa 56 milioni di euro l'anno.

Dunque nella migliore delle ipotesi vengono trasferiti dallo Stato agli Enti territoriali beni che, stando all'attuale sistema gestionale, possono produrre entrate per circa 140 milioni di euro/anno (80/90 dal demanio marittimo, 50/60 da immobili messi a reddito), anche se le risorse e le capacità gestionali fino ad oggi dimostrate da quegli Enti rende molto improbabile che l'attuale standard possa essere, non si dica migliorato, ma neppure mantenuto allo stesso livello.

Di queste entrate potenziali, comunque, beneficeranno i Comuni costieri (sempre che le Regioni -come detto- non rivendichino per se stesse le entrate da demanio marittimo) e circa 150 Comuni -su 8100- nei quali è presente il patrimonio disponibile dello Stato di maggior valore e commerciabilità.

Per il resto si tratterà di un trasferimento di beni di scarso valore, con costi manutentivi elevati e per di più con la perdita di un gettito Ici che lo Stato oggi paga per quegli immobili e che, perdendone la titolarità, smetterà di pagare.

Resta, però, tutta la partita del demanio militare, che è la più consistente risorsa di patrimonio immobiliare di cui lo Stato dispone, formato da grandi caserme, in gran parte inutilizzate e di vaste aree in posizioni di pregio.

Solo una piccola parte di questo patrimonio sarà trasferita agli Enti territoriali in base a una precisa scelta che farà, autonomamente il Ministero della Difesa. Ma il decreto precisa che saranno trasferiti solo gli immobili inutilizzati e fra questi solo quelli che non serviranno alla

Difesa per i propri programmi di adeguamento delle infrastrutture militari o quelli già individuati come dismissibili. In altre parole, sarà trasferito solo il patrimonio obsoleto, non vendibile, non permutabile o non valorizzabile (basta leggere cosa prevede la finanziaria 2010 nella missione data a Difesa SpA). Saranno trasferiti però i beni militari in pessimo stato manutentivo, fortemente inquinati e di scarsissimo valore: solo costi e nessun reale valore patrimoniale.

A ciò si aggiunga che la Corte Costituzionale, con la sentenza 340 del 2009 che ha dichiarato incostituzionale il secondo comma dell'art 52 della legge 42/2009, ha impedito il trasferimento dei beni immobili dello Stato con variante urbanistica automatica, affidando i cambiamenti di destinazione urbanistica alle procedure ordinarie.

I beni verranno trasferiti nello stato di fatto e di diritto e da quel momento gli Enti territoriali si dovranno organizzare per attivare tutte le procedure di messa a reddito e valorizzazione del patrimonio che gli verrà consegnato. Con costi gestionali, manutentivi, procedurali a loro carico. Senza ICI dal patrimonio statale, con minori trasferimenti a fronte dei presunti benefici patrimoniali e senza gettito ICI sulla prima casa.

Va infine ricordato che, da studi e indagini recentemente eseguiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per la preparazione della "Relazione generale sulla situazione economica del Paese", il valore complessivo del patrimonio immobiliare degli Enti territoriali è stato valutato in oltre 300 miliardi di euro (!), cifra che va confrontata con i 50 – 60 miliardi che rappresentano il valore complessivo del demanio dello Stato, incluse le caserme: di questi, inoltre, circa 40 miliardi rappresentano beni strumentali. Poiché gli Enti territoriali hanno compiti più limitati e circoscritti rispetto a quelli del Governo centrale (per esempio, non devono gestire l'esercito), si può supporre che una percentuale molto elevata dei 300 miliardi ricordati potrebbe essere valorizzata e/o alienata. Gli Enti territoriali, però, non hanno, finora, neppure censito il loro patrimonio né tanto meno lo hanno messo a reddito o valorizzato, sicché c'è da chiedersi come potranno, questi Enti, privi di risorse e di competenze adeguate, affrontare la gestione di un ulteriore carico patrimoniale - per quanto al margine molto inferiore rispetto a quello già posseduto - se non sono riusciti fino ad oggi a rendere minimamente produttivo il patrimonio immobiliare relevantissimo già di loro proprietà.

Emerge così in modo chiaro l'inconsistenza e l'irrazionalità della scelta compiuta di espropriare il demanio statale a favore di quello degli Enti decentrati, scelta priva di

giustificazione (se non puramente ideologica) e di razionalità, mentre ciò che si sarebbe dovuto fare è utilizzare le capacità e le risorse del demanio – struttura diventata negli ultimi anni molto efficiente – per aiutare gli enti decentrati a gestire in maniera adeguata i loro patrimoni.

Ma allora – ed è questo che emerge da tutte le considerazioni qui svolte – questa linea di “federalismo demaniale” che il governo sembra avere scelto, avrà soltanto l’effetto di sommare al danno a carico degli enti decentrati - aggravando in misura insostenibile i loro bilanci e le loro competenze - la beffa a danno dello Stato - sottraendogli risorse e competenze nonché porzioni di vera e propria sovranità come nel caso del demanio marittimo.

Appendice

I contenuti del decreto legislativo approvato in CDM il 17 dicembre 2009

1. *Con DPCM da emanarsi entro 180 giorni sono individuati i beni statali da trasferire a titolo non oneroso agli enti territoriali che sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale:*
 - *Demanio marittimo*
 - *Demanio idrico*
 - *Aeroporti di interesse regionale*
 - *Miniere*
 - *Aree e fabbricati di proprietà dello Stato, ad eccezione:*
 - usi governativi dimostrati e motivati dalle amministrazioni statali*
 - porti ed aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale*
 - patrimonio culturale*
 - beni già in procedura di razionalizzazione o valorizzazione*
 - le reti di interesse statale*
 - le ferrovie in uso*
2. *Con DPCM ad hoc sono individuati i beni della Difesa trasferibili, purchè:*
 - non utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza*
 - non oggetto delle procedure dell’art 14 bis del 112/08, convertito in 133/2008, e dell’art 2 comma 628 della 244/2007*
 - e comunque non funzionali ai programmi di riorganizzazione attraverso gli strumenti riconosciuti alla Difesa.*
3. *Sono esclusi i beni della dotazione del Presidente della Repubblica.*
4. *Lo Stato, previa intesa con la Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire secondo i criteri di:*
 - *territorialità, sussidiarietà, adeguatezza,*
 - *semplificazione,*
 - *capacità finanziaria,*
 - *correlazione con competenze e funzioni,*
 - *valorizzazione ambientale.*
5. *Gli enti territoriali, sulla base degli elenchi, possono far richiesta di attribuzione dei beni (se un bene non viene richiesto da un ente territoriale può essere richiesto da uno sovra o sotto-ordinato). E’ anche possibile l’acquisizione in quote indivise.*

6. *Gli Enti locali che intendono acquisire aree o fabbricati presentano una domanda a AdD dopo la pubblicazione del DPCM.*
7. *L'ente territoriale è tenuto a favorire la massima valorizzazione del bene attribuito.*
8. *I beni trasferiti diventano patrimonio disponibile dell'Ente, ad eccezione del demanio marittimo, idrico, aeroportuale. Per gli altri demani il DPCM indica l'inclusione nel demanio o nel patrimonio indisponibile.*
9. *Gli Enti locali subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi.*

Modifica alla disciplina dei fondi immobiliari:

- *L'attribuzione di un immobile dello Stato ad un fondo è fatta al valore di trasferimento da Stato ad Ente territoriale;*
- *Le quote dei fondi possono essere sottoscritte anche da soggetti "retail" mediante denaro o apporto di altri immobili o diritti reali;*
- *Possibilità degli Enti territoriali di partecipare a titolo non oneroso a un fondo immobiliare statale (anche successivamente alla prima emissione di quote) con trasferimento delle quote secondo la stima di un esperto indipendente;*
- *Possibilità di acquisire immobili funzionali alla valorizzazione degli immobili del fondo;*
- *Possibilità di conferimenti contestuali o successivi da parte dello Stato e degli Enti territoriali.*

Ogni atto, contratto, ed adempimento è esente da diritti e tributi.

Attraverso vari DPCM sono ridotte le risorse spettanti agli Enti territoriali in funzione delle minori entrate erariali conseguenti ai trasferimenti dei beni (concessioni e locazioni).