



**DOCUMENTO UPI**  
**AUDIZIONE COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTRIBUZIONE A  
COMUNI, PROVINCE, CITTA' METROPOLITANE E REGIONI DI UN  
PROPRIO PATRIMONIO**

**Roma, 6 maggio 2010**  
**Palazzo San Macuto**

Il decreto legislativo in esame ha l'obiettivo di attuare la delega prevista dall'art. 19 della legge 42/09, così come disciplinato nell'art. 119, comma 6, della Costituzione, in base al quale "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato".

L'autonomia patrimoniale è un corollario essenziale dell'autonomia di entrata e di spesa prevista dalla Costituzione per tutti i livelli istituzionali costitutivi della Repubblica. La Costituzione e l'art. 19 della legge 42/09 affidano allo Stato il compito di individuare i principi generali per attribuire ai Comuni, alle Province e alle Regioni un patrimonio adeguato.

Il legislatore delegato ha deciso di avviare il confronto sull'attuazione della legge 42/09 su questo primo provvedimento sulla base della considerazione, condivisa da più parti, che in Italia esiste un enorme patrimonio di beni immobili pubblici che non è attualmente amministrato in modo ottimale e che può essere valorizzato attraverso la gestione degli enti territoriali.

Il provvedimento in oggetto risponde ai principi costituzionali e ai principi e ai criteri direttivi della legge delega e consente di avviare l'attribuzione di una parte importante dei beni, che attualmente sono nella titolarità dello Stato, alle autonomie territoriali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, nonché del ruolo istituzionale e delle funzioni che i Comuni, le Province e le Regioni oggi svolgono.

Va sottolineato che la originaria stesura del provvedimento recava numerosi elementi di confusione, a partire dal meccanismo di "assegnazione" del patrimonio agli enti locali a quello di "individuazione" del livello di governo più idoneo, elementi che sono stati successivamente eliminati e che hanno dunque portato ad un meccanismo molto più coerente e idoneo alle finalità del provvedimento, e che sostanzialmente prevede che il bene venga assegnato solo "su richiesta" attraverso l'emanazione di un Dpcm sul quale acquisire l'intesa in sede di Conferenza Unificata.

Riguardo ai meccanismi concertativi va rimarcato che la mancata intesa proprio in sede di Conferenza Unificata del provvedimento oggetto di esame da parte delle Commissioni parlamentari di competenza, nonché della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, è stata dovuta, così come riportato dalla relazione che accompagna lo schema di decreto, al mancato svolgimento della Conferenza stessa nelle date utili, determinando di fatto l'acquisizione di un parere in Conferenza Stato Città Autonomie locali.

Si ritiene comunque che tale parere, benché non previsto nella legge delega, rappresenti comunque un importante passaggio politico, poiché in quella sede l'UPI ha potuto rappresentare i propri emendamenti, che sono stati in buona parte accolti dal Ministero proponente. A questa fase si è peraltro arrivati dopo un lungo lavoro di concertazione e condivisione in sede tecnica che ha portato alla elaborazione del testo del 4 marzo 2010

(successivo dunque alla seduta della Conferenza Stato Città), sul quale l'UPI ha espresso il proprio parere favorevole, a disposizione di Codesta Commissione per le opportune valutazioni.

In particolare il testo esaminato in Conferenza Stato Città sottolinea l'esigenza di correlazione tra competenze e funzioni nonché di una equa attribuzione di beni tra i diversi livelli di governo, sottolineando con maggiore precisione che i criteri che devono guidare l'attribuzione dei beni sono la sussidiarietà, l'adeguatezza e la territorialità.

In base a questi principi ribadiamo che Regioni, Province e Comuni devono essere poste sullo stesso piano nell'attuazione del federalismo demaniale e che occorre evitare un "meccanismo a cascata" di riparto alle Regioni e poi agli enti locali, fondato sul riparto delle competenze legislative, che non viene invece preso in considerazione né dall'art. 119 della Costituzione, né dall'art. 19 della legge delega sul federalismo fiscale.

Infine, occorre riflettere in termini generali rispetto al processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale ed in particolare relativamente al federalismo demaniale sulla pari dignità degli enti locali delle regioni a statuto speciale rispetto ai Comuni e alle Province delle regioni a statuto ordinario.

A nostro avviso, l'articolo 1, comma 2, della legge 42/09 determina in via diretta l'applicazione integrale degli articoli 15, 22 e 27 della legge limitatamente all'ente "Regione a statuto speciale".

La legge 42/09 invece non esclude in nessuna parte l'applicazione delle sue disposizioni ai Comuni e alle Province delle regioni a statuto speciale.

L'eventuale competenza ordinamentale riconosciuta agli statuti speciali non può essere esercitata in contrasto con le disposizioni in materia di federalismo fiscale così come prevedono le norme costituzionali, dal momento che si tratta di una legge di grande riforma che, a quanto previsto dalla Costituzione e dagli statuti speciali, deve trovare attuazione su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle regioni ad autonomia differenziata.

Vogliamo pertanto porre all'attenzione del Parlamento, proprio nel momento di attuazione del federalismo fiscale, la necessità di riflettere su un percorso di valorizzazione dell'efficienza e della responsabilità degli enti territoriali che li comprenda tutti e che, quindi, non escluda i Comuni e le Province delle realtà regionali a statuto speciale, che costituiscono una parte importante del Paese.

Ciò è ancor più essenziale nel momento in cui si vuole procedere al superamento del criterio della spesa storica a favore del criterio del fabbisogno standard, nell'attribuzione dell'autonomia di entrata e di spesa ad ogni livello di governo e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni territoriali.

Un'interpretazione che escludesse dall'attuazione del federalismo fiscale i Comuni e le Province delle regioni a statuto speciale si porrebbe in contrasto con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica che derivano dal patto di stabilità europeo e dal patto di stabilità interno,

nonché con i principi generali dell'ordinamento repubblicano che si ricavano dalla legge delega sul federalismo fiscale e dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

In merito al testo del ddl sul federalismo demaniale, in particolare, l'UPI ritiene necessario evidenziare alcune criticità, affinché vengano opportunamente valutate in sede di perfezionamento dell'iter parlamentare.

- Preliminarmente è doveroso sottolineare che il provvedimento di attribuzione dei beni statali è depotenziato nella misura in cui si sottrae al trasferimento tutto il patrimonio relativo alle procedure di cui all'art. 14 bis della Legge 133/08 di pertinenza del Ministero della Difesa. In questo modo una parte interessante del patrimonio (ad esempio le caserme) verrà sottratta al processo di trasferimento.
- Anche la procedura che riguarda i beni culturali sembra andare in questa direzione: sebbene venga operato un diretto rimando al Codice dei Beni Culturali (dlgs 42/04) e alla disciplina degli accordi di valorizzazione in esso previsti, si ritiene che sarebbe stato più coerente inserire anche questa tipologia di beni nei Dpcm di individuazione del patrimonio da trasferire agli enti locali.
- Ed ancora, si consente l'esclusione di una fetta consistente dell'attuale patrimonio: il riferimento è all'art. 5, comma 3, laddove si prevede che si determini una preventiva esclusione dai beni oggetto del trasferimento di quelli che le amministrazioni statali comunicheranno all'Agenzia del Demanio: sebbene sul provvedimento con il quale il Direttore dell'Agenzia comunica il patrimonio esonerato dal trasferimento venga espresso il parere della Conferenza Unificata, l'UPI ribadisce un coinvolgimento più diretto dei governi locali, rimarcando la necessità che venga sancita una intesa e non espresso un mero parere, poiché la parte più consistente del patrimonio trasferibile potrebbe concretamente essere escluso dall'intero processo.
- Infine l'UPI sottolinea ancora una volta le forti criticità rispetto all'art. 7 e dunque agli oneri di carattere finanziario che il decreto legislativo determina: più volte è stata ribadita la necessità di eliminare il comma 2, laddove si stabilisce la riduzione delle risorse, a qualunque titolo spettanti a regioni ed enti locali, in corrispondenza del patrimonio trasferito: prevedere la riduzione delle risorse, in funzione della riduzione delle entrate erariali, seppur temperate dai relativi costi di gestione, conseguenti alla adozione dei Dpcm di trasferimento della proprietà, appare quanto meno improprio nella misura in cui non si conosce ancora la quantità, la qualità e lo status patrimoniale dei beni che verranno trasferiti; senza considerare che gli enti cui

verranno ceduti tali beni (a differenza dello Stato) sono obbligati alla loro valorizzazione e dunque costretti a costi immediati di gestione.

- Di conseguenza, se si vuole veramente favorire il processo di valorizzazione dei beni pubblici occorre, invece, prevedere che gli investimenti che gli enti territoriali faranno a questo scopo sui beni ricevuti siano contabilizzati fuori dalle regole del patto di stabilità, poiché altrimenti ci sarebbero seri limiti nei bilanci degli enti. Ciò dovrebbe valere almeno al momento dello start-up, quando l'ente territoriale definisce il piano di valorizzazione o alienazione dei beni sono stati trasferiti nella sua titolarità o nel suo patrimonio.
- Merita infine un breve cenno l'opportunità giuridica circa quanto definito dall'art. 4, comma 2, laddove si prevede che con Dpcm si operi l'inclusione o meno di un bene nel demanio o nel patrimonio indisponibile. Uno strumento più idoneo dovrebbe essere una norma di rango primario.