



Federalismo Demaniale (23/10/2013)

La realizzazione del federalismo fiscale rappresenta una delle battaglie del nostro Movimento.

Un primo passo è stato compiuto con l'approvazione, durante la XVI legislatura, della legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", grazie all'impegno del Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli e del Ministro per le riforme per il federalismo Umberto Bossi.

Con la legge n. 42 del 2009 si voleva finalmente dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione (1) assicurando autonomia di entrata e di spesa a tutti i livelli istituzionali territoriali e sostituendo gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica con i costi standard.

Proprio l'articolo 1 della legge n. 42 del 2009 stabiliva che "la presente legge disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni".

Al fine di dare attuazione a tali principi, il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi attuativi.

Infatti, da maggio 2009 a novembre 2011, data di insediamento del Governo Monti, furono emanati 8 decreti legislativi.

Successivamente, il Governo Monti ha vanificato il lavoro svolto durante la prima parte della XVI legislatura e ha, di fatto, bloccato la riforma federalista tanto che, ad oggi, mancano ancora una settantina fra decreti ministeriali, regolamenti e convenzioni necessari alla sua realizzazione.

Di fatto, le misure adottate dal Governo Monti e dall'attuale Governo Letta hanno snaturato lo spirito e l'obiettivo della legge n. 42 del 2009 e dei successivi decreti.

Riprendendo il discorso in materia di federalismo demaniale, occorre evidenziare che il comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione stabilisce che "i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato".

Si tratta quindi di una previsione costituzionale non ancora realizzata.

Partendo da quella affermazione, l'articolo 19 della legge n. 42 del 2009 (2) prevede che i decreti legislativi, con riguardo all'articolo 119 della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto di determinati criteri: attribuzione dei beni a titolo non oneroso e sulla base del criterio di territorialità, nonchè ricorso alla Conferenza unificata e individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti.

Proprio per dare attuazione a quanto disposto dall'articolo 19 della legge n. 42 del 2009 è stato emanato il decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 (3).

Quindi, in tempi ragionevolmente brevi, è stato adottato un decreto legislativo per attribuire agli enti locali e alle regioni un proprio patrimonio, come affermato dall'articolo 119 della Costituzione.

Occorre però evidenziare che il decreto legislativo n. 85 del 2010, dopo la sua approvazione, è stato più volte modificato e che sull'applicabilità delle disposizioni in esso contenute è recentemente intervenuto l'articolo 56 bis del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 (4).

E, l'articolo 56 bis, al comma 12, stabilisce espressamente che “le disposizioni di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 si applicano solo in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo”.

Quindi, ancora una volta, si è preferito adottare nuove disposizioni che incidono sulla legislazione in vigore senza però modificarla o abrogarla, rendendo quindi la lettura delle norme non agevole. Si tratta di un modo di operare tipico del Governo Monti che è stato mantenuto, evidentemente, dall'attuale Governo Letta.

Vediamo, comunque, come avviene il trasferimento di immobili a comuni, province, città metropolitane e regioni in base all'articolo 56 bis del D.L. n. 69 del 2013.

Innanzitutto, il trasferimento in proprietà è a titolo non oneroso e quindi senza esborso finanziario da parte degli enti locali.

Riguarda i beni immobili dello Stato e i beni immobili in uso al Ministero della difesa che non sono ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale e che non sono funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare (art. 5, comma 1, lettera e) e art. 4, d.lgs 85/2010).

Sono esclusi dal trasferimento i beni in uso per finalità dello Stato o assegnate in uso alle amministrazioni dello Stato, i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità, i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione di beni immobili.

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni immobili, devono farne richiesta all'Agenzia del demanio dal 1° settembre 2013 al 30 novembre 2013.

La richiesta deve essere sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e deve specificare le finalità di utilizzo dell'immobile e le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo.

Entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta, l'Agenzia del demanio risponde all'ente richiedente. Se l'esito è negativo l'Agenzia del demanio comunica i motivi che impediscono l'accoglimento della richiesta. Se l'esito è positivo, con un successivo provvedimento dell'Agenzia del demanio si procede al trasferimento.

La richiesta può riguardare anche beni immobili già assegnati alle amministrazioni pubbliche. In tal caso, l'Agenzia del demanio chiede all'amministrazione interessata se permane l'esigenza di utilizzare l'immobile. Se, entro 30 giorni, l'amministrazione non conferma tale necessità, l'Agenzia verifica se è possibile inserire il bene nei piani di razionalizzazione e, subordinatamente, accoglie la domanda dell'ente e procede al trasferimento del bene.

Se un immobile è chiesto da più enti territoriali, il bene è attribuito in via prioritaria ai comuni e alle città metropolitane e, subordinatamente alle province e alle regioni.

Inoltre, trascorsi 3 anni dal trasferimento, se risulta che l'ente non utilizza l'immobile, lo stesso rientra nella proprietà dello Stato.

I beni trasferiti, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle regioni e degli enti locali nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano e l'ente territoriale subentra in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

Invece, se le regioni o gli enti locali acquisiscono in proprietà beni immobili già utilizzati a titolo oneroso, allora le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle stesse regioni o enti locali sono ridotte per un importo uguale alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento. Se non è

possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato, l'Agenzia delle entrate procede al recupero diminuendo i tributi spettanti all'ente o, se ciò non è sufficiente, l'ente provvede a versare allo Stato la somma richiesta.

Inoltre, il D.L. n. 69 del 2013 conferma che, al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà.

Alle risorse nette derivanti alle regioni o agli enti locali dall'eventuale vendita degli immobili trasferiti o dalla cessione delle quote di fondi immobiliari a cui gli stessi immobili sono stati conferiti, si applicano le disposizioni dell'articolo 9, comma 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85.

Il comma 5, stabilisce che la regione o l'ente locale trattiene il 75% delle risorse che derivano dall'alienazione o dalla cessione e che, tali risorse, devono essere destinate alla riduzione del debito e, solo in assenza del debito o per la parte eccedente, a spese di investimento.

La residua quota del 25% è invece destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Tra l'altro, ciascuna regione o ente locale può procedere all'alienazione degli immobili trasferiti solo previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze.

Ma, l'articolo 56 bis del D.L. n. 69 del 2013, interviene anche in caso di alienazione dell'originario patrimonio disponibile degli enti territoriali disponendo che, in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto dell'esigenza di ridurre il debito pubblico, il 10% delle risorse nette è destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito dell'ente. Le risorse che non sono destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato possono essere utilizzate esclusivamente alla copertura di spese per investimenti o per la riduzione del debito dell'ente.

23 ottobre 2013

Maria Piera Pastore
Dipartimento Federalismo, Riforme Istituzionali, Enti Locali

(1) Articolo 119 della Costituzione (Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014: in grassetto le modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1)

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.**

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni.

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.** E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

(2) l'articolo 19 (patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni) della legge 5 maggio 2009 n. 42 stabilisce che:

I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- 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;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni,
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

(3) Decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 – Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009 n. 42 (GU 11 giugno 2010 n. 134)

(4) Decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 – Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (GU 21 giugno 2013 n. 144 S.O.) - Articolo 56 bis (semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali)