

XVII LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Resoconto stenografico

Seduta n. 6 di Giovedì 23 gennaio 2014

Bozza non corretta

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 15.

Audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, Stefano Scalera, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, Stefano Scalera, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

Dottor Scalera, per quanto riguarda i lavori parlamentari la giornata è assai complicata, ma direi di procedere ugualmente, anche se la fiducia alla Camera e i lavori concomitanti al Senato ci penalizzano, come lei può vedere. Rechiamo, comunque, la nostra testimonianza.

Ringrazio il dottor Scalera per la sua disponibilità. È un argomento che abbiamo già toccato marginalmente in occasione di precedenti audizioni, ma soltanto l'audizione dell'Agenzia del demanio può darci esattamente contezza dello stato dell'arte e delle prospettive anche a breve di quello che sicuramente è uno dei settori più avanzati di applicazione della legge sul federalismo fiscale

Ringraziandolo ancora, do la parola al direttore Scalera.

STEFANO SCALERA, Direttore dell'Agenzia del demanio. Il processo di gestione del patrimonio immobiliare è articolato nell'ambito dello Stato su diverse amministrazioni. Questo è importante perché il decreto legislativo n. 85 del 2010 articola il processo di trasferimento in funzione del bene. Se si tratta di demanio marittimo, c'è un'attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; se si tratta di un bene storico-artistico, entra in campo il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, e così via. Bisogna pensare che il decreto n. 85 è così articolato in quanto è articolato il modo in cui lo Stato, attraverso le diverse amministrazioni, gestisce i beni immobili.

Le procedure disciplinate dal decreto legislativo n. 85 in fase più avanzata sono quelle del demanio storico-artistico (articolo 5, comma 5), che stabiliscono l'attribuzione a titolo gratuito di beni di demanio storico-artistico su richiesta dell'ente locale, con una procedura che prevede la presentazione di un progetto di valorizzazione, l'approvazione del Ministero dei beni culturali e quindi il trasferimento.

Ad oggi ci sono pervenute 615 istanze, quindi ci sono 615 gli immobili che potrebbero essere trasferiti. La procedura è aperta o conclusa per 110 immobili: in particolare, 54 sono alla fase iniziale, cioè l'ente locale ha presentato il progetto di valorizzazione; per 33 immobili si è trasformato in accordo di valorizzazione, quindi è stato accettato e tradotto in una sorta di contratto; per 23 immobili, è stato fatto già il trasferimento del bene all'ente locale. Per 409 beni, sono attivi dei tavoli tecnici, cioè come Agenzia del demanio, insieme al MIBACT e all'ente

locale, stiamo definendo l'accordo di valorizzazione in modo da attivare la procedura. In pratica, cerchiamo di assistere il più possibile gli enti locali che hanno fatto istanza per cercare di sviluppare il progetto.

Per gli altri beni oggetto di trasferimento, il decreto n. 85 del 2010 prevedeva il trasferimento *ope legis* del demanio marittimo e delle pertinenze alle regioni, che – ricordo – già ne curano la gestione. Restano esclusi i porti nazionali e internazionali.

Sempre il decreto n. 85 prevedeva il trasferimento *ope legis* del demanio idrico e delle pertinenze, nonché delle miniere alle regioni e alle province. Questa parte è quella tuttora non attuata nonostante i DPCM siano stati predisposti, ma in questo momento non siano stati emanati per diversi motivi, che credo conosciate: in alcuni casi, il procedimento non è stato completato: ad esempio, nel caso dei beni della Difesa, non è stato predisposto l'elenco e quindi l'iter non è proprio iniziato; nel caso dei beni patrimoniali disponibili l'iter è stato iniziato, ma la Conferenza Unificata non ha dato parere positivo.

Su questi procedimenti, recentemente, è intervenuto il Parlamento inserendo nel cosiddetto decreto-legge del Fare (n. 169 del 2013) l'articolo 56-*bis* e, di fatto, ha accelerato notevolmente il processo previsto dal decreto n. 85. Lo ha veramente superato nel senso che ha consentito, da settembre a dicembre dello scorso anno, agli enti territoriali di chiedere il trasferimento dei beni patrimoniali dello Stato.

Sono esclusi, quindi, da questo procedimento, come lo erano nel decreto n. 85, i beni del demanio storico-artistico, perché seguono la specifica procedura definita dall'articolo 5, comma 5, del decreto n. 85, i beni utilizzati per ufficio dallo Stato e i beni che erano in corso di vendita. Sono le stesse esclusioni, tranne l'ultima categoria, che erano presenti nel decreto n. 85.

Devo dire che la nuova procedura ha avuto un effetto importante: nella precedente versione, non c'era una lista definita, ma era data facoltà all'ente territoriale di chiedere il bene ancorché non ricadesse in quelle tre categorie che ho menzionato.

Mi dichiaro soddisfatto, innanzitutto, perché ci sono state 9.367 richieste, quindi un numero molto elevato. Giusto per conoscenza: 1.267 sono i comuni richiedenti, che in alcuni casi hanno chiesto più di un bene; 27 le province; 8 le regioni: Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana e Veneto.

In questo numero, ci sono – primo dato importante da sottolineare – 255 domande che riguardano beni del Ministero della difesa, cioè ex caserme. Queste istanze sono relative a un elenco di 953 beni immobili per i quali il Ministero della difesa aveva già preventivamente dichiarato la non utilizzabilità.

Quest'elenco, suddiviso per ente territoriale, era stato inviato in posta elettronica ai singoli comuni comunicando, appunto, la disponibilità della Difesa al trasferimento: si tratta di un passaggio in avanti perché una disponibilità della Difesa, comunque, dà a questi beni un buon punto. Dei 953 disponibili, però, ci sono state soltanto 255 istanze.

L'altro dato positivo è che sono arrivate domande anche per altri beni della Difesa che non erano ricompresi nell'elenco che vi ho detto. Quest'elenco non era tassativo, perché la norma prevede che l'ente locale possa chiedere qualsiasi bene di cui abbia interesse.

Questo ci ha portato, però, fino a oggi, ad avere soltanto 213 domande che hanno riguardato immobili che non possono essere trasferiti sul complesso di 9.367 richieste.

Ecco il dettaglio delle 213 domande: 47 immobili sono utilizzati come uffici; 69 fanno riferimento al demanio idrico, che non fa parte di questo trasferimento, ma fa riferimento

all'altra normativa del decreto n. 85 del 2010; 23 beni appartengono al demanio marittimo; 12 sono del demanio storico-artistico, che quindi seguono un'altra procedura; 15 risultano del demanio pubblico e non sono trasferibili; 47 non sono di proprietà dello Stato.

La scelta di non avere una lista uniforme ha dato elementi positivi perché ci sono state istanze anche su beni che, estremizzando, non sono di proprietà dello Stato, ma hanno dato libera scelta all'ente territoriale.

La procedura si è chiusa il 30 novembre 2013 con 9.367 domande. Considerando che c'è stato di mezzo il periodo di Natale, per cui c'è stato un «calo di produzione», sino all'altro ieri, 21 gennaio, abbiamo trattato 2.243 istanze. Come ho detto, 213 richieste riguardavano immobili non trasferibili, mentre 527 sono state accolte con provvedimento formale. Abbiamo, cioè, scritto al comune comunicando che è possibile effettuare il trasferimento. Adesso la mossa successiva tocca al comune o alla regione. Questi immobili, infatti, prima di essere trasferiti, possono essere ancora rifiutati: l'ente locale ha diritto di verificare i documenti relativi all'immobile, effettuare un sopralluogo dell'immobile, quindi rendersi conto dei costi connessi alla gestione dell'immobile. Solo dopo questa fase, l'ente territoriale accetta il trasferimento: si tratta quindi non di un trasferimento imposto, ma libero a fronte di una domanda, di un'analisi e valutazione della situazione.

Tenete conto che alcuni di questi immobili sono residenziali, quindi probabilmente potrebbero essere venduti. Ci sono 138 terreni, di cui solo 13 agricoli, ma anche 6 immobili utilizzati già dall'ente.

La maggior parte delle istanze ha riguardato le opere di urbanizzazione, cioè strade, canalette e simili, che sembrano banali, ma sono molto importanti. Avendo, infatti, il demanio la proprietà formale del bene, ma essendo gestito dall'ente territoriale, ogni intervento sull'opera di urbanizzazione richiedeva un passaggio di autorizzazione da parte dello Stato: quindi c'era una lungaggine anche amministrativa dovuta al fatto che il proprietario doveva autorizzare i lavori. Ci sono, inoltre, 148 immobili di varia natura, come case cantoniere, case mandamentali e così via.

È evidente che, prima di parlare di prospettive, credo sia utile ricordare un po' il contesto nel quale operano le amministrazioni. Lo faccio su due dei capitoli, il demanio marittimo e il demanio idrico, che risultano non attuati per mancanza di DPCM.

Nell'attuale quadro di competenze del demanio marittimo, è individuata la regione come ente in capo al quale è decentrata l'attività. Le regioni le hanno ulteriormente decentrate verso i comuni. Siamo, quindi, in una situazione in cui le attività di sviluppo, salvaguardia costiera, concessioni e così via sono nella disponibilità degli enti locali, ma la proprietà dei beni e il gettito dei proventi sono ancora di competenza statale, quindi i proventi derivanti dall'attività amministrativa di concessione svolta a livello locale sono incamerati dallo Stato.

Rimangono ancora allo Stato tutti tipici poteri del proprietario, come quello di sdemanializzare un'area, cioè passarla da demaniale a patrimoniale. Allo stesso modo, rimane ancora allo Stato l'incameramento delle pertinenze: alla fine della concessione, l'acquisizione allo Stato delle opere inamovibili.

È chiaro che queste funzioni sono ulteriormente limitate nel senso che altre amministrazioni, in particolare il Ministero delle infrastrutture tramite le capitanerie di porto e, a Venezia, il Magistrato alle acque, svolgono un'altra attività che riguarda i porti. Sempre sulle coste, c'è una competenza del Ministero della difesa per i porti militari. Quindi abbiamo, nell'ambito del demanio marittimo, competenze non solo di diverse amministrazioni dello Stato, ma anche tra Stato ed enti locali.

Per il demanio idrico, il processo è ancora più spinto, oggi perché è sempre la regione a rivestire un ruolo centrale, come anche le province. In questo caso, tutti i profili gestori sono

devoluti all'ente locale, anche la discussione dei proventi è dei comuni, ma la proprietà resta ancora titolarità dello Stato.

Ho citato prima uno degli elementi che possono essere importanti in questo coacervo di competenze: naturalmente, alcune attività, come quelle di sistemazione della strada costiera, che cade nel demanio marittimo, sono di competenza dell'ente locale, la viabilità, il trasporto e così via, ma le opere eventualmente da realizzare devono essere autorizzate dallo Stato. Se il comune deve, ad esempio, realizzare le opere per lo scarico a mare delle fognature, il demanio marittimo deve presentare il progetto per l'approvazione all'Agenzia del demanio.

Questo crea un sistema articolato, complesso, che ritarda gli interventi e, visto i temi di cui parliamo, forse è il caso di evitarlo. Bisogna, quindi, completare quello che già nel 2008 la Corte dei conti aveva definito federalismo monco, ancor prima del decreto n. 85 del 2010, che sembrava essere una soluzione, ma per questi due capitoli – il demanio marittimo e il demanio idrico – siamo ancora indietro.

Un ultimo accenno su questo riguarda il demanio aeroportuale, legato all'adozione del piano nazionale degli aeroporti, recentemente presentato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Consiglio dei ministri. Un decreto del Presidente della Repubblica dovrà essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per individuare gli aeroporti di interesse nazionale, che quindi restano allo Stato, dunque sottratti al federalismo. Con questo decreto del Presidente della Repubblica si individuano anche quelli che sono ceduti agli enti territoriali.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Scalera. Do ora la parola agli onorevoli deputati e senatori che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FEDERICO FORNARO. Anzitutto, mi scuso anch'io, ma sicuramente i lavori di questi giorni sono molto complicati per il Senato e penso anche per la Camera. Non riusciamo più a rispettare gli orari e questo è un problema oggettivo per l'organizzazione.

Ho apprezzato la chiarezza dell'esposizione e anche il riconoscimento delle difficoltà che mi sembra su alcune aree siano state evidenziate e su cui il legislatore ha provato a intervenire, in particolare ancora quest'anno con il cosiddetto «decreto dal Fare».

Mi chiedo se, in particolare per i beni artistici, su cui i numeri che lei ha illustrato sono importanti – credo oltre 600 immobili – si possa averne, se possibile, un elenco, per capire se è stata un'attività più intensa in alcune aree del Paese piuttosto che in altre e di che tipo di immobili artistici stiamo parlando.

È interessante, nei 23 casi, se non ricordo male, su cui si è già attivata la procedura di trasferimento, capire di che tipo siano i progetti di valorizzazione, eventualmente anche per pensare – lo dico, in questo caso, Presidente, alla Commissione – anche a una sorta di elenco di buone pratiche, di esempi positivi che possono essere trasferiti e in qualche modo promossi, ad esempio, attraverso Internet. Dico, da amministratore locale, che a volte può non venire l'idea: se la si vede, può arrivare la suggestione.

Soprattutto, bisogna capire se questo tipo di progetti puntano ad avere nel medio-lungo periodo un'autosufficienza, altrimenti stiamo trasportando il problema: valorizziamo l'immobile ma, se alla fine la gestione non è attiva per il comune, lo rimettiamo in difficoltà dall'altra parte. Questa poteva essere una delle valutazioni.

Colgo, però, l'occasione, visto che siamo qua, per un altro tipo di ragionamento. Lei ritiene che potrà avere seguito l'invito avvenuto durante la discussione del «decreto-legge IMU-Banca d'Italia», in particolare dopo il ritiro di quell'emendamento – che era stato presentato dal Governo attraverso i relatori – in riferimento alle problematiche di terreni di proprietà demaniale su cui sono stati costruiti, nel tempo, edifici in diverse aree del Paese ?

Quell'indicazione era di realizzare nel giro di sei mesi un censimento, sostanzialmente, per capire e forse era anche l'occasione per spiegare un po' questa problematica, che ha fatto gridare allo scandalo, al condono, come non era, peraltro essendo il tentativo di regolarizzazione di queste situazioni. Credo che anche questo faccia parte di un ragionamento un po' più ampio di regolarizzazione e anche di messa a valore di queste proprietà demaniali.

PRESIDENTE. Ringraziamo il senatore Fornaro.

Mi collego a quanto da lui osservato sulla questione pubblicità e «trasparenza». In occasione di una precedente audizione, il collega Paglia, che oggi non è presente, aveva sollevato la curiosità di conoscere i 9.000 dati e oltre di richieste che vi erano pervenute: a che livello di pubblicità è possibile arrivare in questo senso? Mi faccio carico di quella questione posta dal collega di SEL, che rinnovo qui.

STEFANO SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del demanio*. Indubbiamente provvederemo a trasmettere l'elenco dei beni richiesti con il federalismo demaniale storico-artistico, ai sensi dell'articolo 5, comma 5: in esso si potranno trovare, in un apposito elenco, i progetti di valorizzazione.

La nostra attenzione è soprattutto rivolta a questo, cioè all'aspetto di sostenibilità nel tempo dell'operazione. Al riguardo sono molto attenti anche i comuni perché, evidentemente, hanno ben chiaro il vincolo di bilancio. Sono tutti progetti molto importanti, che prevedono un utilizzo culturale, ma che consenta di generare un piccolo flusso di cassa necessario a mantenere il bene.

Credo, però, che questo sia il motivo per cui, delle 600 istanze, solo 110 stanno in una fase avanzata o conclusa. Sommando i numeri che ho illustrato, si arriva, infatti, a 110; più di 400 richieste, invece, sono indietro, se non ferme. Molto spesso, questi immobili hanno un costo di rifunzionalizzazione molto alto perché si tratta di edifici storici, quindi con interventi estremamente costosi da realizzare e con impossibilità, sia nostra, sia dell'ente locale, di finanziare.

I passaggi compiuti hanno dietro una valutazione dell'utilizzo economico-culturale dell'immobile, per cui oltre alla creazione di un museo, vanno considerate le attività commerciali intorno a esso. In un caso recente a Savona, se ben ricordo, c'è un utilizzo con l'università, per cui un dipartimento dell'università è spostato e il comune risparmia locazioni passive. Siccome si tratta, comunque, di un'attività artistica, rientra in un utilizzo del genere. Stenderemo un elenco ragionato con i vari progetti e lo invieremo insieme alla relazione.

Non credo ci siano difficoltà a trasmettere alla Commissione l'elenco dei beni richiesti e un aggiornamento delle istanze, cioè il numero di quelle accettate su 9.000, di quelle rifiutate nel senso che non sono ammissibili perché non riguardano beni che possono essere trasferiti. Molte domande, 47, sono su beni che non appartengono allo Stato. Si possono trasmettere degli elenchi che contengono comune o regione e tipo di bene richiesto e un aggiornamento periodico dello stato di avanzamento, un quadro finale. Da questo punto di vista, non credo ci siano problemi.

Nell'invio, metteremo anche quest'elenco dei beni richiesti, vi daremo l'evidenza dei beni già trasferiti, del numero che vi ho fornito prima con diverse tavole e, a mano a mano, vi aggiorneremo e ne avete conoscenza.

PRESIDENTE. Ovviamente, aspettiamo altre informazioni oltre alla relazione di oggi, che metteremo a disposizione di tutti i colleghi.

Ringrazio il Direttore dell'Agenzia del demanio per il suo intervento e per la documentazione che ci ha consegnato, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto

stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), nonché di quella che ci farà successivamente pervenire.

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.25.