

Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»

di Franco Pizzetti

in pubblicazione su «Le Regioni»

1. Nella Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 2010 è stato pubblicato il d.lgs. n. 85 del 28 maggio, recante «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42». La formula necessariamente burocratica della intestazione indica un atto normativo che per il suo contenuto, ma ancora di più per la sua stessa entrata in vigore, segna una tappa fondamentale nel processo di attuazione della legge di delega in materia di federalismo fiscale del 5 maggio 2009 n. 42. Legge delega che, a sua volta, costituisce dichiaratamente la attuazione dell'art. 119 della Costituzione. L'importanza dell'adozione di questo decreto legislativo aumenta poi ulteriormente se si considera non solo che esso è il primo decreto adottato in attuazione della delega, ma anche che è stato approvato il 28 maggio 2010, e dunque entro i primi dodici mesi dall'entrata in vigore della legge delega, rispettando quanto stabilito dal comma 6 dell'art. 2 della legge n. 42 nella parte in cui imponeva che almeno uno dei decreti previsti dal comma 1 del medesimo articolo dovesse essere approvato entro tale termine.

Impegno confermato, del resto, dal fatto che pressoché tutti i nuovi organi di governance previsti dalla legge n. 42, dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) prevista dall'art. 4 e istituita con d.P.C.M. del 3 luglio 2009 e i cui membri sono stati nominati con decreto del Ministro dell'economia il 26 settembre 2009, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 3, istituita il 27 gennaio 2010 ed entrata pienamente in funzione con l'elezione dei suoi organi di presidenza il 17 marzo, sono stati costituiti con sufficiente tempestività. È vero che manca ancora all'appello la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrà essere istituita con apposito decreto legislativo adottato ai sensi dell'art. 5 della legge n. 42. È questo però un organo la cui istituzione intanto diventa necessaria in quanto vi sia almeno un primo embrione di un nuovo e compiuto sistema di finanza pubblica coerente con l'attuazione del disegno contenuto nella delega: il che spiega perché la sua istituzione sia affidata a uno dei decreti attuativi della riforma stessa. Per contro è giusto dire che in particolare la Copaf, articolata nei gruppi di lavoro, ha già svolto un lavoro notevolissimo, del quale ci si potrà rendere meglio conto man mano che verranno approvati i successivi decreti relativi ai fabbisogni essenziali e ai costi standard e poi, successivamente, tutti gli altri previsti dalla legge delega. Dunque, riassumendo queste prime osservazioni, è giusto dire che il d.lgs. n. 85 del 2010 sul federalismo demaniale costituisce la migliore dimostrazione della volontà del Governo di dare attuazione rapida alla legge sul federalismo fiscale, e della capacità del Parlamento e delle forze politiche di maggioranza e di opposizione di accompagnare questo processo con un impegno adeguato.

Allo stesso tempo, proprio per il lavoro anche tecnico che esso ha comportato e per il rilievo istituzionale che assume, il decreto dimostra anche la capacità e l'interesse degli enti territoriali, delle Regioni, e delle loro associazioni, a partecipare a questo processo con spirito collaborativo, anche se con gelosa attenzione a rivendicare sempre il rispetto della loro posizione costituzionale e un'attuazione quanto più possibile incisiva della riforma. Che poi, come è detto nelle premesse stesse al decreto, il processo di partecipazione istituzionale degli enti territoriali e delle Regioni non abbia sempre seguito la medesima via, tanto da spingere il Governo a rinunciare nella fase iniziale all'intesa in Conferenza Unificata, dando rilievo unicamente agli accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-città, è cosa certamente significativa, così come è stato rilevato anche dai commentatori (cfr. in particolare V. Nicotra e F. Pizzetti, *Il federalismo demaniale: il primo passo*

nell'attuazione del federalismo fiscale, in Astrid Rassegna, 23 aprile 2010 n.123 (n.8/2010), www.astrid-online.it). Resta comunque il fatto che il decreto alla fine è stato approvato tanto col consenso esplicito del Parlamento quanto con quello implicito delle Regioni e delle autonomie locali.

2. Venendo ora ad esaminare nel merito il decreto approvato va rilevato che, rispetto a quello inizialmente licenziato dal Governo, il testo definitivo è il prodotto di alcune non trascurabili modifiche intervenute nel corso del dibattito in Commissione parlamentare. Dibattito che ha tenuto conto anche delle posizioni che sul testo governativo iniziale, approvato nel Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2010, avevano espresso gli enti territoriali e in particolare le Regioni, e che peraltro sono state da queste riprese in modo formale anche durante le audizioni con la Commissione parlamentare.

2.1. Passando ora all'esame del contenuto, il primo e più rilevante aspetto che va sottolineato è che tutto l'impianto del decreto si basa sulla volontà di rispettare pienamente i principi costituzionali, e in particolare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, non a caso esplicitamente richiamati nel comma 5 dell'art. 2. In questa norma si stabilisce infatti che in applicazione di tali criteri «i beni sono attribuiti, considerando il loro radicamento sul territorio, ai Comuni, salvo che per l'entità o la tipologia del singolo bene o del gruppo di beni, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni... tenendo conto del rapporto che deve esistere tra beni trasferiti e funzioni di ciascun livello istituzionale». In questo modo si ribadisce ancora una volta che il sistema italiano è caratterizzato da un federalismo policentrico, nel quale le Regioni, pur dotate di poteri legislativi, devono accettare l'esistenza di livelli di governo dotati di propria autonomia e propria rilevanza costituzionale nel rispetto del principio di parità tra le istituzioni in cui si articola la Repubblica. Principio che, specie con la riforma del Titolo V e il nuovo testo dell'art. 114 della Costituzione, è diventato un aspetto essenziale del nostro sistema istituzionale, alla pari della forma repubblicana dello Stato e del carattere parlamentare della nostra forma di Governo.

In questa luce anche la diretta attribuzione di talune tipologie di beni alle Regioni e alle Province contenuta nelle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 3 assume una sua specifica coerenza col sistema complessivo, senza scalfire affatto la posizione per principio preferenziale a favore dei Comuni. L'assegnazione alle Regioni del demanio marittimo e del demanio idrico, con esclusione dei fiumi e dei laghi di ambito sovra-regionale per i quali non vi sia stata intesa tra le Regioni, che restano allo Stato (art. 5, comma 1, lettera b), e dei laghi chiusi che insistono sul territorio di una sola provincia, che vanno alle Province (art. 3, comma 1, lettera b), appare perfettamente coerente col principio di sussidiarietà ancorata al territorio che è alla base dell'art. 2, comma 5, lettera a). Infatti si tratta di beni tutti di dimensione non solo sovra-comunale ma anche tipicamente regionale o perfino sovra-regionale (nel caso dei laghi di ambito sovra-regionale che non a caso richiedono le intese già richiamate tra Regioni). Coerente col principio di sussidiarietà ancorato al territorio è anche il comma 2 dell'art. 3, nella parte in cui obbliga le Regioni a destinare un parte dei canoni derivanti dal demanio idrico alle Province. Si tratta infatti di una previsione basata sul fatto che la norma riguarda le risorse idriche che insistono sul territorio di queste ultime. Conforme al principio di sussidiarietà, questa volta riferito allo Stato, è anche il dettato del primo e secondo comma dell'art. 5, laddove, definendo le tipologie dei beni assegnati alle regioni e agli enti territoriali, e di quelli riservati allo Stato, sottolinea che sono esclusi dal trasferimento, oltre ai beni in uso per comprovate e effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, a enti pubblici che abbiano in uso beni statali e alle Agenzie, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, le reti di interesse statale, le ferrovie in uso di proprietà dello Stato, i parchi nazionali e le riserve statali.

È evidente da questo elenco la volontà di rispettare il principio di sussidiarietà, perché sono tutti beni il cui mantenimento in capo allo Stato è connesso all'esistenza di un interesse nazionale

legato a finalità istituzionali specifiche, fermo restando che anche per questa ultima categoria di beni la esclusione deve avvenire sempre nel rispetto dei <criteri di economicità e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti> (art. 5, comma 2). Non solo. Il principio di sussidiarietà è così accuratamente rispettato che persino in relazione ad aree connesse a questi beni può accadere che, come è previsto esplicitamente per i porti nazionali, quando esse non siano più funzionali all'attività (nel caso dei porti all'attività portuale) e siano invece suscettibili di programmi di riqualificazione urbanistica, esse debbano comunque essere trasferite ai Comuni. Né contraddice al principio di sussidiarietà la norma contenuta nel comma 7 dell'art. 5, che esclude comunque dal trasferimento i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica nonché anche quelli in uso a qualunque titolo di altri organi costituzionali o di rilevanza costituzionale. Questa norma, che è stata giustamente ampliata nel corso della lettura parlamentare anche in adesione a suggerimenti dei commentatori (cfr. V. Nicotra e F. Pizzetti, *Il Federalismo demaniale*, op. cit.), non fa altro che specificare positivamente l'applicazione in concreto del principio di sussidiarietà, collegando l'esclusione dal trasferimento di questi beni col loro essere in dotazione o in uso ad organi di sicura rilevanza nazionale. Dunque il principio di sussidiarietà è pienamente rispettato, ed è assunto e applicato nella pienezza della sua formulazione costituzionale, riconoscendo appunto ai Comuni la titolarità di ogni bene che non debba essere positivamente assegnato ad altri livelli di Governo in ragione dell'esistenza di specifiche esigenze che lo giustifichino.

2.2. Fanno eccezione a quanto detto sin qui due grandi settori, quello dei beni immobili comunque in uso alla Difesa (art. 5, comma 4) e quello dei beni appartenenti al patrimonio culturale (art. 5, comma 2 e comma 5). Per entrambi il decreto prevede regimi speciali, anche se diversamente congegnati. Per la Difesa il principio è implicitamente la esclusione dei beni in uso al Ministero giacché si prevede che saranno oggetto di trasferimento solo quelli che, con apposito d.P.C.M., adottato su proposta del Ministro della difesa, saranno individuati come non ricompresi fra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e di sicurezza nazionale o come non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare. Formule, queste, entrambe piuttosto complesse, che fanno rinvio a specifiche discipline di settore. Esse sono comunque accomunate dal fatto che i beni eventualmente da trasferire dovranno essere individuati con un procedimento speciale e derogatorio rispetto a quello previsto, invece, per la individuazione e il successivo trasferimento di tutti gli altri beni. Ancora più complessa la situazione dei beni appartenenti al patrimonio culturale. L'esclusione in via di principio di questi beni dal processo di trasferimento alle Regioni e agli enti territoriali è specificamente stabilita dall'art. 5, comma 2, che tra l'altro fa riferimento al successivo comma 7, mentre avrebbe dovuto piuttosto essere chiamato in causa il successivo comma 5. Questo ultimo comma peraltro afferma, con una formula anch'essa non poco ambigua, che in sede di prima applicazione del decreto legislativo saranno trasferiti alle Regioni e agli altri enti territoriali i beni e le cose indicate negli specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale previsti dalla legislazione di settore attualmente in vigore. In sostanza per entrambi questi settori siamo in presenza non solo di procedimenti fortemente derogatori, ma anche del prevalere di concezioni orientate essenzialmente a limitare il trasferimento e a condizionarlo al rispetto di normative di settore del tutto estranee alla logica del federalismo demaniale, che informa invece di sé tutte le altre norme.

È questo indubbiamente uno degli aspetti che più lasciano perplessi, anche perché, specialmente con riferimento ai beni culturali, esso mantiene aperta, e ancora una volta irrisolta, la querelle infinita che in questo ambito da sempre caratterizza il regionalismo italiano. Quella, cioè, relativa alla richiesta e alla affermata necessità di una diversa e maggiore responsabilità dei livelli territoriali in ordine al patrimonio culturale finalizzata anche ad aprire la strada a una attività che sia finalmente orientata non solo alla loro conservazione (che domina invece prevalentemente l'ottica statale) ma anche alla loro effettiva valorizzazione, ben al di là degli appositi programmi e piani di sviluppo culturale previsti dal codice dei beni culturali e richiamati anche da questo decreto.

3. Quelli indicati sono certamente gli assi portanti del decreto, e sono anche quelli che ne segnano di più il valore sistemico rispetto a un federalismo fiscale che ha dimostrato fin dalla legge di delega, e conferma ora con questo suo primo decreto, di essere orientato a costruire un federalismo «ben temperato», pienamente rispettoso del policentrismo istituzionale che la riforma del Titolo V ha posto a base, fondamento e tratto essenziale della nostra Repubblica. Vi sono però anche altri profili non meno significativi. Il primo riguarda il procedimento per dare attuazione in concreto ai trasferimenti. Si tratta di un procedimento molto complesso, che affida, come era inevitabile, un ruolo fondamentale alla Agenzia del demanio. Esso però assicura anche un costante coinvolgimento degli enti territoriali e delle Regioni, sia attraverso la Conferenza Unificata, che deve comunque esprimersi tanto rispetto all'elenco dei beni inclusi nei trasferimenti (art. 3, comma 3) quanto di quelli esclusi (art. 5, comma 3); sia attraverso il ruolo che assegna ai singoli enti nella fase della richiesta dei beni e della presentazione dei piani di valorizzazione; sia infine grazie alla possibilità che tutti gli enti territoriali hanno di chiedere l'assegnazione di beni contenuti nell'elenco predisposto dall'Agenzia del demanio e non positivamente rivendicati da quelli che ne costituiscono i primi possibili assegnatari (cfr. art. 3, commi 5 e 6 e art. 2, comma 3). Inoltre si tratta di un procedimento disciplinato in modo da prevedere anche fasi ulteriori rispetto al suo svolgimento normale. Infatti l'art. 3, comma 6 stabilisce che i beni per i quali non è stata presentata alcuna domanda, entrino in uno speciale regime di patrimonio vincolato, finalizzato alla predisposizione di intese con le Regioni e gli enti locali per la valorizzazione e l'alienazione dei beni in esso ricompresi. Solo nel caso in cui decorrano ulteriori 36 mesi senza che queste intese siano state stipulate, i beni in questione rientrano nella piena disponibilità dello Stato.

Non solo. Quella medesima norma prevede anche che una volta rientrati nella disponibilità dello Stato, ad essi si debba applicare l'art.7. Norma questa inserita durante la discussione parlamentare anche su specifica sollecitazione dei commentatori (cfr. V. Nicotra e F. Pizzetti, op. cit.), e che ha come scopo quello di prevedere una revisione biennale del patrimonio dello Stato al fine di consentire ulteriori trasferimenti tanto rispetto a beni esclusi quanto rispetto a beni rientrati nella disponibilità statale quanto a quelli eventualmente non inseriti in precedenti provvedimenti. Dunque il procedimento, pur indubbiamente macchinoso, è chiaramente finalizzato a favorire in ogni modo l'effettivo trasferimento dei beni alle Regioni e agli enti territoriali, prevedendo anche un accettabile sistema di revisione biennale che rende oggettivamente «dinamico nel tempo» tutto il sistema. A questo si deve aggiungere che esso prevede tempi relativamente brevi, che solo in piccola misura (ma sempre ragionevolmente) sono stati allungati durante la discussione parlamentare. Di nuovo un segnale positivo della volontà di dar vita a una riforma che possa avere concreta e rapida attuazione.

4. Un altro aspetto significativo del decreto è quello di legare sempre il trasferimento dei beni alla loro valorizzazione. Già nel secondo comma dell'art. 1 infatti si stabilisce l'obbligo per gli enti di garantire la massima valorizzazione funzionale dei beni ad essi trasferiti. A questo si accompagna l'obbligo per gli enti destinatari di dare specifica informativa alla propria comunità territoriale, la quale può anche essere chiamata a partecipare al processo di valorizzazione attraverso specifiche consultazioni. La lettera e) del comma 5 dell'art. 2, infine, lega questa valorizzazione anche agli aspetti ambientali, dando quindi di questo concetto una accezione moderna e ampia. Lo stretto legame tra trasferimento e valorizzazione del bene trasferito è ribadito anche dall'art. 3, comma 4. Questa norma prevede infatti che alla domanda di trasferimento sia allegata una relazione sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente che indichi le specifiche finalità e modalità di utilizzazione e la destinazione del bene e i relativi tempi. Ancor più significativo poi il successivo comma 5 del medesimo articolo 3, secondo il quale, qualora l'ente non utilizzi il bene nel rispetto di quanto indicato nella relazione e nei tempi previsti, il Governo esercita il potere sostitutivo previsto dall'art. 8 della l. n. 131 del 2003 (legge La Loggia), anche eventualmente conferendo il bene al patrimonio vincolato di cui al successivo comma 6 del medesimo articolo. Infine la valorizzazione del bene, che talvolta può comportare anche la sua alienazione, sta così a cuore al legislatore

delegato, ed è così centrale nella logica di questo decreto, che l'art. 2, comma 5, lettera b) dispone, in applicazione del principio di semplificazione, che quando, al fine di valorizzarli, i beni siano inseriti in processi di alienazione o dismissione, la deliberazione di approvazione del piano di alienazione è trasmessa ad apposita Conferenza di servizi al fine di acquisire ogni decisione utile alla eventuale variazione di destinazione urbanistica.

Al centro del decreto sul federalismo demaniale sta dunque l'idea di un trasferimento di beni finalizzato anche alla loro valorizzazione. È questo un elemento particolarmente importante, che deve essere sottolineato con la necessaria enfasi. Esso testimonia una concezione della riforma federalistica che non esaurisce il suo scopo nella semplice trasformazione del sistema italiano da accentrato a federale (o comunque policentrico) ma ha l'ambizione di legare intrinsecamente questo cambiamento anche con un miglior funzionamento dell'intero sistema Italia.

Un federalismo dunque finalizzato non solo al cambiamento ma anche, e soprattutto, al miglioramento del funzionamento del sistema complessivo. È questa una sfida fondamentale perché da essa dipende integralmente se il processo riformatore, così fortemente voluto fin dalle riforme Bassanini, confermato dalla riforma costituzionale del 2001 e oggi al centro dei mutamenti in atto, sarà storicamente una vittoria vera e duratura per tutto il Paese. Questo decreto legislativo accetta pienamente questa sfida e la pone al centro di tutto il suo impianto normativo.

5. Un altro aspetto che deve essere adeguatamente valutato riguarda l'attenzione posta ad evitare dismissioni puramente orientate all'arricchimento dei privati, o soltanto al risanamento di bilanci degli enti territoriali irrimediabilmente compromessi. Testimonia questa preoccupazione il secondo comma dell'art. 2, che esplicitamente vieta agli enti territoriali in stato di dissesto di alienare i beni ad essi attribuiti, i quali dunque possono essere utilizzati soltanto per finalità di carattere istituzionale. La preoccupazione è più che evidente, e attiene alla volontà di evitare che la dismissione dei beni trasferiti avvenga in situazioni di assoluta difficoltà dell'ente nelle quali la vendita del bene può essere condizionata dalla necessità di far cassa anche a costo di svendere il bene stesso.

L'attenzione posta dal decreto legislativo ad evitare che il processo di trasferimento dei beni alle Regioni e agli enti territoriali si trasformi in una indebita privatizzazione a prezzi inadeguati è ulteriormente confermata da altre tre disposizioni di particolare rilievo.

La prima è contenuta nel comma 3 dell'art. 4, e stabilisce che i beni trasferiti alle Regioni e agli enti territoriali possono essere alienati solo previa loro valorizzazione basata sull'adozione di varianti urbanistiche e soltanto a seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro 30 giorni dalla richiesta, dall'Agenzia del demanio o del territorio secondo le rispettive competenze. Questa norma peraltro è ripetuta in modo pressoché identico, anche se con specifico riferimento alla alienazione dei beni immobili, nel comma 5 dell'art. 9.

Infine una terza norma di analogo tenore è contenuta nell'art. 6, comma 1, per quanto riguarda i fondi immobiliari e l'eventuale conferimento a questi fondi dei beni trasferiti sulla base di questo decreto. Il trasferimento di questi beni ai fondi previsti dall'art. 6, comma 1, ai quali in virtù del comma 2 del medesimo articolo può partecipare anche la Cassa di depositi e prestiti, è infatti subordinato non solo alla loro valorizzazione a seguito di apposita variante urbanistica ma anche alla determinazione del loro valore, la cui congruità deve però essere attestata entro trenta giorni dall'Agenzia del demanio o da quella del territorio. Sono norme tutte molto significative, che mantengono in capo allo Stato e alle sue Agenzie un potere forte di intervento nel processo di alienazione dei beni, sia in forma diretta sia in forma di conferimento a fondi. Esse inoltre assegnano un ruolo importante e per così dire «permanente» all'Agenzia del demanio e a quella del territorio, che dovranno sempre essere interpellate per avere la prescritta attestazione di congruità, ogni volta che, anche in futuro, si vorrà provvedere alla alienazione di questi beni. È evidente che l'esigenza di evitare forme di svendita dei beni trasferiti o di cessione in perdita delle quote dei fondi a cui essi sono stati conferiti è stata pienamente avvertita tanto da individuare salvaguardie che dovrebbero escludere questi pericoli. Lo scopo, pienamente condivisibile, è con tutta evidenza

di evitare che il federalismo demaniale possa trasformarsi in una nuova, e surrettizia, forma di privatizzazione di beni pubblici, che non solo potrebbe determinare arricchimenti privati ingiustificati, ma per di più avverrebbe secondo politiche e orientamenti inevitabilmente a macchia di leopardo.

6. L'attenzione posta dal decreto legislativo ad assicurare un ruolo forte e incisivo allo Stato e alle sue Agenzie nell'eventuale processo di alienazione dei beni trasferiti, risponde anche a una ulteriore ragione, che discende chiaramente e direttamente da una altra scelta precisa. Dispone infatti l'art. 9, comma 5, che le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi di questo decreto, nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i beni stessi siano stati conferiti, sono acquisite dall'ente territoriale titolare della vendita o della cessione, soltanto nella misura pari al settantacinque per cento delle risorse complessive ricavate e devono essere obbligatoriamente destinate alla riduzione del debito dell'ente o, in assenza di debito o eventualmente per la parte eccedente, a spese di investimento. Il restante venticinque per cento deve invece essere obbligatoriamente destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Questa disposizione ha l'evidente scopo di ancorare le dismissioni e le alienazioni non solo alla valorizzazione del bene e all'incremento delle risorse degli enti territoriali, ma anche, e in modo vincolante, tanto alla riduzione del debito dell'ente quanto, in misura di un quarto, alla riduzione del debito pubblico nazionale attraverso l'ammortamento dei titoli di Stato. Si risponde in questo modo ai tanti che avevano in diverse sedi sollevato dubbi molto pesanti sull'applicabilità del federalismo demaniale in un sistema come quello italiano, gravato da un debito pubblico assolutamente superiore a quello di ogni altro Paese col nostro comparabile e da un debito pubblico locale di dimensioni incerte e in larga misura indefinite, ma da tutti percepito come assai rilevante, almeno per taluni tipi di enti, e per alcuni singoli enti in particolare. Con questa disposizione si vuole dare una risposta assai chiara, dimostrando che caso mai è vero il contrario. Proprio il tanto temuto federalismo demaniale lega per la prima volta in modo sistematico e generale l'alienazione di beni del patrimonio disponibile all'obbligo di riduzione del debito dell'ente e, sia pure in misura minore, alla riduzione del debito pubblico italiano. È ovvio peraltro che proprio questo specifico ed esplicito legame che la norma in esame fa tra alienazione di beni patrimoniali e riduzione del debito pubblico locale e nazionale, giustifica ulteriormente l'intervento, da questo decreto reso obbligatorio in ogni ipotesi di alienazione, delle Agenzie statali almeno con riferimento alla dichiarazione di congruità del valore dei beni da cedere o alienare, ovvero della cessione delle quote di fondi ai quali tali beni siano stati conferiti.

7. A conclusione di queste brevi riflessioni, è ragionevole chiedersi quale debba essere il giudizio complessivo da dare rispetto a questo primo decreto attuativo del federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42 del 2009. Valutato nel suo insieme è giusto dire che, malgrado non manchino punti di una qualche ambiguità, specialmente per quanto attiene al processo di individuazione dei beni da trasferire e dei livelli di governo che di volta in volta ne sono destinatari, in questo decreto le luci sono certamente più delle ombre. Da esso esce infatti ribadito il principio di sussidiarietà come principio cardine di tutto il sistema del federalismo, anche fiscale, da realizzare; viene confermata la prospettiva di un federalismo italiano caratterizzato dalla sua natura policentrica e multilivello, nel quale tutti i diversi livelli di governo territoriale sono componenti di una medesima Repubblica e, proprio per questo, sono posti su posizioni di reciproca parità; è valorizzata la concezione di un federalismo orientato non solo a una trasformazione istituzionale dell'ordinamento ma anche alla promozione di effettivi e positivi cambiamenti strutturali del «sistema Italia», che consentano anche il rilancio complessivo del Paese, così come testimonia il fatto che al centro della normativa sta sempre la volontà di promuovere la valorizzazione dei beni; sono individuate clausole e vincoli finalizzati ad evitare che il federalismo demaniale possa tradursi in una forma indebita e surrettizia di privatizzazione del patrimonio pubblico, orientata

essenzialmente a favorire la dimensione privata a scapito di quella pubblica; è chiarito che le risorse ricavate da eventuali alienazioni o cedimenti di quote di fondi devono comunque essere utilizzate per ridurre il debito pubblico nelle sue diverse forme. A questi aspetti certamente positivi, si deve aggiungere che il meccanismo previsto, che si articola in una sorta di black list, contenente i beni esclusi dal trasferimento e in una sorta di white list, contenente invece i beni da trasferire, costituisce anche una grande occasione per lo Stato, per l' Agenzia del Demanio e, in ultima analisi, per tutto il Paese di venire finalmente a conoscenza di quali siano le reali dimensioni del patrimonio pubblico, quale la composizione e la natura dei beni che lo compongono, quale il loro valore e quali le modalità attuali di utilizzazione.

Si aggiunga infine che il decreto legislativo, in piena coerenza con la l. n. 42 del 2009, prevede e regola una rilevante partecipazione delle Regioni e degli enti territoriali nelle fasi successive della sua attuazione, come dimostrano le norme che stabiliscono fasi, modalità e tempi di intervento, o di consultazione obbligatoria, della Conferenza Unificata. Si ha così una sorta di governance nella governance, fondata su modalità aggiuntive e con finalità più specifiche di quanto in via più generale preveda la l. n. 42 del 2009. Di qui il giudizio complessivamente positivo, e anche il sostanziale consenso sia alle scelte operate sia alle logiche seguite, che l'esame di questo decreto suggerisce. Certo moltissimo dipenderà dal modo col quale esso troverà attuazione nelle fasi successive, e soprattutto dal modo col quale la sua attuazione sarà poi concretamente vissuta, e virtuosamente applicata, dalle Regioni e dagli enti locali interessati. Entrambi questi due ultimi aspetti però sono tipici di qualunque processo riformatore e sono il naturale limite della prospettiva illuministico-giacobina che vorrebbe tutto risolto, e la realtà immediatamente trasformata, semplicemente in virtù delle decisioni normative assunte. La realtà è invece molto diversa e ce lo dice l'esperienza dei tanti processi di riforma che nel passato sono falliti nei fatti, o che hanno man mano perso la loro iniziale spinta propulsiva a causa delle resistenze poste dalla società, dalle burocrazie, dalle classi politiche, spesso orientate a riformare a parole ma a conservare nei fatti. La speranza non irragionevole è che questa volta la spinta propulsiva non venga meno, che essa sia sufficiente a condurre a termine il processo riformatore iniziato e che le resistenze della società e della politica, che oggi certo non mancano, diminuiscano sempre di più man mano che si potranno vedere concretamente i benefici di questa trasformazione del sistema, peraltro imposta già dalla riforma costituzionale del 2001.

Chi ha a cuore il futuro del Paese e da molti anni è convinto della necessità di un cambiamento forte e ben strutturato, capace di valorizzare le diverse realtà territoriali attraverso un processo coerente e coeso di trasformazione in senso federale del sistema italiano, non può che vedere in questo decreto il primo segnale che forse siamo vicini a trovare finalmente il nostro passaggio a Nord Ovest. Chi nutre dubbi e perplessità e teme resistenze e contrapposizioni che possano mettere sempre più a rischio il Paese e la sua capacità di tenuta, non può che sperare che una volta tanto abbiano ragione gli ottimisti e non i pessimisti. L'Italia non può permettersi un'altra stagione di riforme fallite, e soprattutto non può permettersi di continuare a vivere, come in questi ultimi decenni ha dovuto fare, in una perenne situazione di instabilità, segnata allo stesso tempo da vecchie riforme sempre inattuata e prematuramente interrotte, e da nuove riforme, continuamente annunciate ma mai portate a termine.