

FEDERALISMO DEMANIALE: IL PRIMO PASSO NELL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

(commento allo schema di decreto legislativo recante attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

I. Il procedimento seguito per l'adozione dello schema preliminare di decreto legislativo.

1. Il 12 marzo 2010 il Consiglio dei Ministri ha inviato alle Camere il primo schema di decreto legislativo che dà attuazione alla legge delega n. 42, concernente attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In difformità alla procedura normale prevista per l'adozione dei decreti dall'art. 2, comma 3, della l. n. 42, tale schema è stato trasmesso senza la prescritta intesa sancita in sede di Conferenza Unificata e quale allegato costituente parte integrante della Relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri.

Di conseguenza, è stata applicata la parte finale dell'art. 2, comma 3, il quale stabilisce che "in mancanza di intesa nel termine di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, il Consiglio dei Ministri delibera approvando una Relazione che è trasmessa alle Camere". Proprio per questo lo schema è accompagnato dalla Relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri, che ottemperando a quanto richiesto dall'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio n. 42, contiene una specifica motivazione sull'assunzione della deliberazione in mancanza di intesa in sede di Conferenza unificata. Siamo dunque in presenza di uno schema di decreto legislativo adottato in applicazione della procedura in qualche modo "derogatoria", prevista per il caso del decorso del termine dei trenta giorni senza che l'intesa sia stata ottenuta.

Va detto che il fatto stesso che la legge n. 42 imponga, in caso di mancata intesa, un obbligo aggiuntivo a carico del Governo, non previsto nella disciplina delle Conferenze, consistente nell'approvazione in sede di Consiglio dei Ministri di una Relazione motivata sul punto specifico relativo alle ragioni della mancata intesa, dimostra un evidente *favor* del legislatore verso l'auspicabile adozione dei decreti attuativi con il consenso delle autonomie territoriali, destinatarie degli stessi.

Un primo dato da evidenziare attiene appunto all'applicazione da parte del Governo di regole procedurali previste dalla stessa legge come "straordinarie e secondarie", che comportano un'adozione caratterizzata da "deficit di concertazione", rispetto alle modalità "ordinarie e principali" di adozione "concertata" dei decreti.

1.2. Stante quanto dichiarato nella Relazione, tale evenienza si è resa necessaria a causa del decorso del termine dei 30 giorni dall'iscrizione all'ordine del

giorno della Conferenza unificata del provvedimento, senza il raggiungimento dell'intesa.

E' importante sottolineare, però, che in questo caso non siamo in presenza di una mancata intesa derivante da disaccordo fra le componenti istituzionali della Conferenza, ma di una mancata intesa determinata dalla circostanza che la seduta della Conferenza unificata del 27 gennaio 2010, in cui era iscritto all'ordine del giorno l'esame dello schema di decreto legislativo, non si è tenuta a causa della mancata partecipazione della componente regionale.

Successivamente, nel periodo che va dal 27 gennaio al 27 febbraio, data di scadenza dei 30 giorni, la Conferenza non è stata convocata e dunque non è stato possibile né discutere l'oggetto, né ovviamente adottare la eventuale prescritta intesa. Tuttavia, il Governo, considerando che i 30 giorni dalla data di iscrizione dell'oggetto all'ordine del giorno della Conferenza erano decorsi, ha ritenuto che si fossero prodotti i presupposti che configurano il caso disciplinato dall'articolo 2, comma 3, e che anche in assenza della intesa, fosse possibile procedere all'adozione dello schema di decreto ai fini della trasmissione alle Camere per il prescritto parere della Commissione bicamerale, di cui all'art. 3 della l. n. 42 del 2009, e delle altre Commissioni competenti.

La decisione del Governo appare sotto più di un aspetto comprensibile, considerando la giusta urgenza di procedere nell'attuazione della delega, e soprattutto di non far decorrere il primo anno senza l'adozione del primo decreto delegato.

Tuttavia essa presenta qualche profilo di criticità.

1.3. A tal proposito, merita ricostruire più da vicino l'antefatto che ha preceduto questa fase.

Va ricordato, innanzitutto, che lo schema di decreto legislativo è stato deliberato in via preliminare in data 17 dicembre 2009 e trasmesso il 28 dicembre alla segreteria della Conferenza unificata per l'avvio dell'esame in sede tecnica.

Successivamente si sono svolte alcune riunioni informali e due incontri, a carattere tecnico, presso la Conferenza unificata, tenutisi in data 20 e 26 gennaio 2010. Nel corso di queste riunioni, ANCI ed UPI hanno avanzato proposte emendative, mentre i rappresentanti tecnici delle Regioni hanno manifestato l'esigenza di una verifica politica al proprio interno.

Al termine di questi incontri, il Governo ha comunque ritenuto concluso l'esame in sede tecnica, chiedendo conseguentemente l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della Conferenza unificata del 27 gennaio 2010. Come si è già detto, questa seduta non si è poi tenuta su richiesta delle Regioni. Da quella data in poi, la Conferenza non è più stata convocata.

Va, però, aggiunto che in data 11 febbraio il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha chiesto la convocazione urgente della Conferenza unificata; richiesta fatta propria anche dal Presidente dell'ANCI. Il Ministro delegato a presiedere la Conferenza unificata non ha però aderito alla richiesta e non ha proceduto alla sua convocazione.

I complessi aspetti di questa vicenda, come qui ricostruiti, pongono alcune questioni e offrono significativi elementi di valutazione del rilievo politico ed istituzionale della decisione del Governo di considerare concluso, per decorso del termine, l'esame dello schema di decreto legislativo ai fini dell'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Proprio per questo, alla luce dei fatti esposti, merita un supplemento di riflessione il contenuto della Relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri, nella parte in cui, dopo aver affermato che "la seduta del 27 gennaio è stata sconvocata, su iniziativa delle regioni, e a decorrere da quella data non si è svolta alcuna altra seduta della Conferenza", dichiara che "non è stato ... possibile concludere l'intesa in Conferenza Unificata nel prescritto termine di trenta giorni", e sulla base di questa motivazione "invia alle Camere, in mancanza della prescritta intesa, lo schema di decreto legislativo.....affinché su di esso siano espressi i pareri delle Commissioni parlamentari".

La medesima Relazione precisa, peraltro, che "l'invio alle Camere, in mancanza dell'intesa, dello schema di decreto legislativo, si rende tanto più necessario per garantirne l'entrata in vigore nel rispetto del termine, previsto dalla legge n. 42, per l'adozione di almeno uno dei decreti legislativi", giacché "l'ipotetica mancata adozione nei termini prescritti potrebbe infatti pregiudicare l'adozione dei successivi decreti legislativi".

La preoccupazione espressa nella parte finale della Relazione è apprezzabile e condivisibile, ma non consente di superare facilmente il fatto che le vicende intercorse nella fase che va dalla richiesta di iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza dello schema di decreto fino all'adozione da parte del Consiglio dei Ministri per l'invio alle Camere, appaiono sollevare profili di dubbio.

1.4. Riepilogando: si tratta di una mancata intesa prodottasi non in seguito ad un disaccordo emerso nel confronto in Conferenza unificata, ma per decorso dei termini, calcolato dall'iscrizione dell'oggetto all'ordine del giorno di una seduta che non si è tenuta.

La decisione governativa si fonda sul presupposto che il termine dei 30 giorni inizi dalla mera iscrizione all'ordine del giorno, anche senza che la seduta si svolga, mentre la lettera della norma (art.3, comma 3, d.lgs.281/97 richiamato dall'art.2 comma 3, l.n.42709) parla di "trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è all'ordine del giorno". Appare esserci, quindi, una discrasia fra la lettura della disposizione data dal Governo e il dato testuale della stessa.

In secondo luogo, non può essere trascurato il fatto che, come si è ricordato, prima che trascorressero i 30 giorni dalla seduta non tenutasi del 27 gennaio 2010, le stesse Regioni avevano chiesto la convocazione della Conferenza senza ottenere dal Governo alcuna risposta.

E' ragionevole osservare dunque che nel periodo dei 30 giorni successivo alla seduta non tenutasi il 27 gennaio, la Conferenza non è stata messa in grado di assumere alcuna deliberazione a causa della mancata convocazione conseguente a una precisa scelta del Governo.

Di qui le perplessità che la vicenda solleva.

Si potrebbe dubitare innanzitutto della circostanza che il decorso del termine inizi dall'iscrizione all'ordine del giorno di una seduta che non ha poi luogo e non invece, come la lettera della disposizione sembra dire, dal giorno in cui si svolge la seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno.

A maggior ragione, si potrebbe dubitare che il Governo possa avvalersi della procedura "straordinaria e derogatoria", prevista dal combinato disposto dell'art.3 comma 3, del d.lgs n.281/97 e dell'ultima parte dell'art.2, comma 3, della l.n.42, quando il termine dei 30 giorni è decorso inutilmente, in quanto durante tutto il periodo il Governo non ha proceduto più ad alcuna convocazione della Conferenza, e ciò malgrado che la convocazione sia stata chiesta dalle regioni stesse.

Va aggiunto che non sembrano risultare precedenti analoghi nella ormai lunga esperienza della Conferenza Unificata. Ci troviamo di fronte a una vicenda di singolare rilievo, non solo perché costituisce la prima applicazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 3 di questa legge, ma anche perché si pone come un episodio di particolare rilevanza istituzionale per quanto riguarda il funzionamento della Conferenza Unificata e l'interpretazione che deve essere data dell'art. 3 comma 3 del d.lgs. n. 281 del 1997.

1.5. Proprio per l'importanza di entrambi i profili è utile un ulteriore approfondimento.

Da un punto di vista generale, relativo alla interpretazione da dare all'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, è giusto osservare che se, sulla base di una interpretazione letterale della norma, si ritiene non sufficiente la sola iscrizione all'ordine del giorno e si ritiene che occorra anche che la seduta si svolga, ne consegue che la procedura si deve fondare totalmente su un effettivo rispetto del principio della leale collaborazione da parte di tutte le componenti istituzionali, almeno con riferimento all'obbligo di non impedire, con l'assenza, lo svolgimento della seduta. Infatti, la semplice assenza di una delle componenti potrebbe rinviare *sine die* l'inizio del decorso del termine dei 30 giorni e tradursi in un sostanziale svuotamento di quanto previsto dall'art. 3, comma 3. del d.lgs. n. 281, con la conseguente possibilità di paralizzare ogni decisione degli altri livelli di governo, ed in particolare dello Stato.

Del tutto diversa, invece, si presenta la situazione nel caso in cui si acceda a una interpretazione opposta, quale è quella seguita in questo caso dal Governo, e si fissi nella mera iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza il momento dal quale decorre il termine. Essa consente di dare applicazione a quanto previsto dall'art.3, comma 3, del d.lgs. n.281/97 anche nel caso di ostinato comportamento ostruzionistico.

Sarebbe, comunque, certamente utile stabilire meglio, con una puntuale modifica legislativa, o almeno con la fissazione in sede di Conferenza di un'interpretazione condivisa dell'art. 3 comma 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, da quale momento deve decorrere il termine dei 30 giorni.

Peraltro, va ribadito che, in assenza di una più chiara definizione normativa o interpretativa, si può comprendere che, in casi di rilevanza politica e istituzionale e in presenza di un reiterato comportamento ostativo da parte di una o più delle componenti della Conferenza, il Governo possa decidere di considerare il decorso dal momento dell'iscrizione all'ordine del giorno.

Nella vicenda in esame, anche data la rilevanza della materia, sarebbe stato opportuno evitare di essere costretti a ricorrere a questa interpretazione, sicuramente "forte", della previsione normativa, accogliendo la richiesta successiva di convocare la Conferenza, e mettendo così alla prova la leale collaborazione di tutti i soggetti istituzionali.

Il fatto che il Governo abbia, invece, ritenuto di accedere alla "interpretazione forte" della norma colpisce, tanto più se si tiene conto che il Ministro Calderoli ha dato prova di ricercare sempre la massima cooperazione dei livelli di governo.

Del resto si deve proprio all'iniziativa di questo Ministro, se lo schema di decreto legislativo è stato oggetto di esame da parte della Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 4 marzo e se, come testualmente riporta la Relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri, "nel corso della seduta è stato presentato un testo che già accoglieva istanze rappresentate dalle Autonomie locali nel corso del confronto (precedente) con le stesse". Il che spiega perchè in quella seduta sulla nuova versione dello schema di decreto legislativo presentata dal Ministro, l'UPI ha espresso parere positivo e l'ANCI ha espresso una valutazione generale positiva "precisando tuttavia che residuano due questioni da valutare ulteriormente, relative al trasferimento dei beni culturali ed alla riduzione delle risorse spettanti alle Autonomie in conseguenza del trasferimento dei beni".

Va, dunque, riconosciuto che, come ribadisce e sottolinea la Relazione di accompagnamento, un dialogo costruttivo e proficuo con il sistema degli enti territoriali è stata cercato e realizzato dal Ministro, rendendo così possibile al Consiglio dei Ministri approvare la Relazione con allegato che costituisce parte integrante della stessa, lo schema di decreto legislativo contenente le modifiche concordate con ANCI ed UPI, e sul quale la Conferenza Stato-Città ha espresso parere favorevole ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo n.281 del 1997.

1.6. E' opportuno auspicare che gli aspetti che sollevano perplessità possano trovare, almeno su un piano sostanziale, un adeguato superamento ed eventuali correzioni, con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati nel corso della fase di esame parlamentare, o comunque prima della definitiva adozione da parte del Governo del decreto delegato.

A tal proposito, giova ricordare che, una volta insediata la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, va ora istituito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni, previsto dallo stesso art. 3, comma 4 della l. n. 42 del 2009.

Questo Comitato è nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata, ed è composto da sei membri

in rappresentanza delle Regioni e da due e quattro membri in rappresentanza rispettivamente delle Province e dei Comuni.

Si tratta di un organo destinato a svolgere una funzione essenziale di raccordo tra la Commissione e gli enti territoriali, il cui parere deve essere acquisito dalla Commissione ogni volta che lo ritenga necessario e che la Commissione può audire quando lo ritenga opportuno. Un soggetto innovativo e rilevante nel sistema di *governance*, messo a punto dalla l. n. 42, la cui istituzione è ora assolutamente necessaria e urgente, anche perché proprio attraverso il rapporto tra Commissione e Comitato potrà riprendere quel dialogo con la componente regionale che, nel corso della fase preparatoria dello schema di decreto, non ha potuto trovare compiuto svolgimento.

A tal fine, si potrebbe pensare ad una o più audizioni da svolgersi nella forma di sedute della Commissione integrata con il Comitato e con la presenza qualificata del Governo, finalizzate appunto a sviluppare un dialogo più compiuto tra tutte le componenti che, senza rimettere in discussione gli accordi già raggiunti tra Governo e enti territoriali nella Conferenza Stato- città, possa consentire di trovare un raccordo più solido anche con le Regioni.

Sarebbe questo, inoltre, il migliore avvio di una prassi di rapporti fra Commissione e Comitato che, superando il significato tradizionalmente assegnato alle “audizioni”, si traducesse, come è nella logica della legge n.42, in un confronto stabile e costante fra Parlamento ed Autonomie territoriali, con la compartecipazione del Governo: confronto finalizzato ad assicurare che il parere della Commissione, per le modalità di formazione seguite e per il suo contenuto, sia capace di raggiungere la migliore sintesi delle sensibilità e degli interessi dei soggetti rappresentativi delle comunità territoriali, nelle quali, dai Comuni allo Stato, si articola la Repubblica ai sensi dell’articolo 114 della Costituzione. In tal modo, grazie a prassi innovative e sicuramente fruttuose che possono svilupparsi nei rapporti fra Commissione bicamerale e Comitato, si anticiperebbe e si darebbe voce a quel “luogo” di rappresentanza articolata e unitaria del popolo italiano che è destinata a trovare la sua forma compiuta nel futuro Senato federale della Repubblica.

E’ da auspicare, dunque, che la Conferenza unificata sia rapidamente convocata per consentire la nomina dei membri del Comitato e che al Comitato stesso i Presidenti di Camera e Senato assicurino possibilità, anche logistiche, di operatività adeguate al ruolo essenziale che a questo organo spetta svolgere (su questo, per una disamina più ampia della problematica relativa si veda V.Nicotra, F.Pizzetti, *Nuova governance istituzionale e coordinamento tra i livelli di governo*, in V.Nicotra, F.Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*, Donzelli, Roma. 2009, 56 ss.).

Quello che comunque deve essere evitato è che il procedimento possa interrompersi o complicarsi nella fase parlamentare, sul presupposto, magari anche solo pretestuosamente avanzato, che esso sia stato insanabilmente viziato dal modo col quale si è superata la fase in Conferenza unificata. Nè sarebbe meno dannoso che si aprisse in futuro la via a una eventuale impugnazione del decreto legislativo davanti alla Corte, assumendo la sua incostituzionalità per vizi del procedimento.

E' davvero utile che si cerchino forme e modalità opportune di dialogo tra Governo e sistema delle Regioni e delle autonomie locali, che possano chiudere di fatto la via a ogni possibile contestazione del procedimento, e a conseguenti impugnazioni per vizi procedurali del relativo decreto legislativo. Non c'è dubbio che tenere una o più sedute della Commissione integrata con il Comitato di cui all'articolo 3, può rappresentare la sede, anche istituzionale, più idonea.

1.7. Va sostenuta e difesa la validità della tappa che l'approvazione di questo schema di decreto rappresenta nel cammino di attuazione della l. n. 42 del 2009. Solo per memoria merita qui ricordare che sinora hanno trovato attuazione della legge n.42 del 2009 l'art. 4, con l'adozione in data 29 settembre 2009 del d.p.c.m. istitutivo della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e l'art. 3, a seguito della nomina da parte dei Presidenti delle due Camere, avvenuta in data 11 marzo 2010, dei componenti della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Peraltro, mentre la Commissione tecnica, di cui all'art. 4, ha già da tempo iniziato la sua attività, sia con la nomina del Presidente da parte del Ministro dell'Economia che con l'elezione del Comitato di presidenza e la costituzione di appositi gruppi di lavoro da parte della Commissione stessa, più lento è stato invece l'insediamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Dopo la sua istituzione e la nomina del suo Presidente da parte dei Presidenti dei due rami del Parlamento il 27 gennaio 2010, essa ha tenuto la prima seduta di insediamento, con l'elezione dell'ufficio di presidenza e le altre deliberazioni necessarie per il suo avvio, soltanto in data 17 marzo 2010.

La trasmissione alle Camere dello schema di decreto assume un forte significato, anche simbolico, perché segna l'avvio in concreto di un processo di attuazione del federalismo fiscale che è destinato inevitabilmente a durare un tempo non breve e che richiederà da parte di tutti, Parlamento, Governo, Regioni e autonomie locali, non solo grande impegno, ma un clima di reciproca e leale collaborazione, che sia capace di andare oltre la distinzione rigida tra maggioranza e opposizione; la difesa, anche in Parlamento, di interessi locali; la contrapposizione tra le diverse prospettive inevitabilmente legate al ruolo proprio dei livelli di governo. Come è stato rilevato da molti commentatori, l'attuazione del federalismo fiscale deve fondarsi sulla capacità di "tenere insieme" due aspetti essenziali: l'attenzione alle naturali differenze proprie della distinzione fra maggioranza e opposizione, e delle articolazioni delle rappresentanze, anche parlamentari, dei territori; la consapevolezza che l'interesse generale è quello di dare rapida e tempestiva attuazione a una riforma che ha visto, in sede di approvazione della legge n. 42, un significativo consenso parlamentare, assai più ampio della stretta maggioranza di governo, e un unanime apprezzamento da parte delle Regioni e delle autonomie locali.

Una riforma da realizzare con tempestività, anche perché costituisce la prima attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, che è ormai in vigore da

dieci anni, che non ha ancora trovato un'applicazione, capace di "stabilizzare" in modo costituzionalmente coerente il sistema dei rapporti tra Stato e enti territoriali.

Dovrebbe essere ben chiara l'importanza che il processo di attuazione della l. n. 42 possa avvenire in un contesto di massima collaborazione e di positivo dialogo tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti e in tutte le numerose sedi nelle quali si articola il complesso sistema di *governance* che ne è alla base.

Un motivo ulteriore per auspicare che la "smagliatura" verificatosi in occasione della vicenda qui ricostruita possa essere ricucita.

II. Commento all'articolato dello schema di decreto legislativo allegato alla Relazione del Consiglio dei Ministri del 12 marzo. Analisi delle differenze più significative con lo schema adottato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2009.

2. Bisogna ora andare oltre gli aspetti procedurali e cercare di analizzare il contenuto del provvedimento, anche mettendo in evidenza come e in che misura l'impianto complessivo dello schema di decreto sia stato modificato, rispetto alla versione di dicembre, a seguito del confronto con gli altri livelli di governo e in particolare con ANCI e UPI.

Si tratta dunque di prendere in esame le singole disposizioni.

2.1. L'articolo 1 definisce e circoscrive l'oggetto, consistente nella individuazione dei beni statali che su richiesta dell'ente interessato possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni. La norma, inoltre, stabilisce che l'individuazione e la successiva attribuzione dei beni è disciplinata dal presente decreto, nonché da uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, contemporaneamente la norma precisa, al secondo comma, che gli enti territoriali devono garantire la massima valorizzazione funzionale dei beni, introducendo un principio guida "generalissimo" di carattere funzionale che vincola l'ente destinatario del bene.

Il legislatore delegato sembra, pertanto, considerare la massima valorizzazione funzionale del bene per la collettività non solo come un vincolo all'ente nell'utilizzo del bene attribuito, ma anche come un aspetto che deve essere tenuto in considerazione dal titolare del potere di attribuzione. Si potrebbe, infatti, ritenere che un bene che in sé non sia suscettibile di valorizzazione, ovvero che non possa essere valorizzato dall'ente potenzialmente destinatario, non sia trasferibile, ovvero lo sia ma ad altro ente.

Si tratta di una disposizione che collega strettamente l'utilizzazione funzionale del bene alle funzioni e competenze istituzionali degli enti. Tale vincolo finalistico generale è confermato nella Relazione che accompagna il provvedimento, anche se non è chiarissimo quale debba essere il rapporto tra l'uno o l'altro aspetto: quello in qualche modo connesso alla natura del bene e alla potenziali capacità di valorizzazione, e quello connesso alle funzioni istituzionali dell'ente.

Si tratta di un vincolo particolarmente importante, che accompagna il rapporto tra l'ente al quale il bene è trasferito e il bene oggetto di trasferimento e che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera c), giustifica anche il trasferimento in capo ai fondi, quando questo si ricolleggi alla necessità di assicurare una capacità finanziaria strumentale a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e *valorizzazione* del bene.

Peraltro, sempre in ordine all'obbligo di valorizzazione funzionale e al significato da attribuire a questa espressione, va richiamato quanto disposto dall'art. 2 al comma 4, laddove si specifica che l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione del bene, è tenuto a favorirne la massima valorizzazione, a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata. Il concetto di vantaggio diretto o indiretto, legato al principio di valorizzazione del bene e per di più di una valorizzazione che, a mente dell'art. 1 comma 2, deve essere funzionale, pone problemi non piccoli, che forse sarà bene chiarire meglio nel corso della discussione futura.

Il vantaggio indiretto potrebbe avere natura puramente economica e di per sé non conciliarsi con la valorizzazione funzionale del bene, a meno che le eventuali risorse ricavate non siano destinate alla valorizzazione del bene a vantaggio della comunità territoriale o comunque utilizzate per accrescere il benessere della stessa con il miglioramento dei servizi e della qualità della vita.

In ogni caso, anche se il termine "dispone" utilizzato all'art.2, comma 4, civilisticamente comporta anche la possibilità di alienazione, sembra che il combinato disposto del comma 2 dell'art. 1, del comma 4 dell'art. 2 e della lettera c) del comma 5 dell'art. 2, escludano la possibilità che la valorizzazione consista in una pura monetizzazione del valore del bene. Il che pone un ostacolo difficilmente sormontabile e massimamente opportuno contro forme nuove e parcellizzate di pura "privatizzazione" o dismissione a privati del patrimonio.

Occorrerà, tuttavia, prestare particolare attenzione a come conciliare questi profili, con quanto previsto successivamente dalla lettera b) del comma 5 dell'art. 2, laddove si stabilisce esplicitamente che i beni trasferiti possano essere inseriti dalle Regioni e dagli enti territoriali anche in "processi di alienazione e dismissione", prevedendo poi a tal fine un procedimento derogatorio per modificare gli strumenti urbanistici in modo coerente con tali "processi".

Un secondo aspetto particolarmente importante di questo articolo 1 è che i beni possono essere trasferiti solo su richiesta degli enti territoriali.

Questa previsione merita massimo apprezzamento, perché pone un freno al rischio di un federalismo demaniale "per abbandono", che "scarichi", per di più senza alcuna risorsa aggiuntiva, sugli enti territoriali beni che essi non sono in grado di gestire, né di tutelare, né di valorizzare.

D'altro canto è evidente che vi è un nesso strettissimo tra l'obbligo per gli enti di provvedere alla valorizzazione del bene, e la subordinazione dell'effettivo trasferimento alla loro domanda di attribuzione. Si può pretendere che si valorizzi un bene che si è voluto. Assai meno ragionevole sarebbe, senza alcuna risorsa aggiuntiva, pretendere che un ente valorizzi un bene che gli viene assegnato con un atto unilaterale di imperio.

L'aver vincolato l'attribuzione del bene alla richiesta da parte dell'ente costituisce una delle modifiche più rilevanti apportate al provvedimento rispetto alla prima versione di dicembre, in cui in sostanza solo i beni immobili e le aree e i fabbricati erano assoggettati ad un procedimento di accettazione, mentre tutte le altre tipologie di beni erano di fatto assegnate con atto d'imperio.

L'equilibrio così definito nella versione esaminata in sede di Conferenza Stato città e allegata alla Relazione approvata dal Consiglio dei Ministri, appare soddisfacente: da una parte si limita fortemente il rischio, che si intendeva fugare con la scelta iniziale di assegnare i beni nella quasi totalità con atto unilaterale, di evitare spezzatini e frazionamenti causati da mancata accettazione, grazie al fatto che ora la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 1, stabilisce che "i beni del demanio idrico ed i beni del demanio marittimo possono essere individuati singolarmente o per gruppi"; da un'altra parte, si recupera una capacità attiva e propositiva dell'ente nel valutare a tutto tondo le possibilità gestionali del bene, evitando processi di dismissione di beni gravati da pesi che ne impediscano la valorizzazione.

2.2. L'articolo 2 fissa i parametri da seguire per l'attribuzione del patrimonio.

Il primo comma fissa tre punti importanti.

Il primo punto è che l'individuazione dei beni da trasferire da parte dello Stato avviene "previa intesa" in Conferenza Unificata. Si tratta di una garanzia essenziale data alle Regioni e agli enti territoriali, che assolve alla previsione dell'art. 19 l.n.42 e che è coerente con la volontà, apprezzabilissima, di dar vita a un federalismo fiscale il più possibile condiviso tra tutti i livelli di governo. Certo, come sappiamo, si tratta di un vincolo concertativo superabile nei termini di legge. In questo caso, però, l'aver rinunciato a prevedere un "accordo" in sede di Conferenza, ripiegando sull'intesa comunque superabile, può essere considerato "giustificato" dai meccanismi procedurali, previsti nel decreto, che tutelano al massimo grado l'autonoma volontà di accettazione del bene da parte dell'ente.

Il secondo punto, contenuto al termine del primo comma, è che l'attribuzione deve avvenire non solo seguendo la procedura e con i vincoli e le garanzie di cui al successivo articolo 3, ma anche in modo da assicurare "un'equa attribuzione" dei beni fra i diversi livelli di governo.

Si tratta di una modifica introdotta su richiesta di ANCI e di UPI. Correzione opportuna perché rappresenta una garanzia che si applichino criteri di equilibrio e corretta proporzione nella proposta di attribuzione dei beni non solo fra i livelli di governo, ma anche nell'ambito di ciascun livello di governo, nonché in relazione alla presenza e distribuzione geografica sul territorio nazionale delle tipologie di beni.

Il terzo punto attiene ai criteri ai quali lo Stato deve attenersi e che la norma individua nella "territorialità", nella "sussidiarietà", nella "adeguatezza", nella "capacità finanziaria", nella "correlazione con competenze e funzioni", nella "valorizzazione ambientale".

Sono criteri che vengono poi specificati successivamente al comma 5, dove si introduce il principio che i beni possono essere assegnati anche in "quote indivise" e dunque, pare ragionevole pensare, a più enti che facciano richiesta di un medesimo

bene o di un medesimo gruppo di beni, avente la caratteristica di poter essere in tutto o in parte funzionalmente valorizzati da una pluralità di enti, eventualmente anche di livello diverso.

Il secondo comma dell'art. 2 si limita a richiamare integralmente la procedura di cui al successivo art. 3 e a ribadire ancora una volta che lo Stato procede alla attribuzione dei beni soltanto sulla base delle richieste degli enti territoriali.

Il terzo comma, anche letto in combinato disposto con il comma 5 lett.a), conferisce centralità e prevalenza al principio di sussidiarietà, stabilendo che un bene che non sia attribuito a un ente territoriale va comunque assegnato dallo Stato, sulla base delle richieste ricevute, ad altro livello di governo che ne abbia fatto domanda. Si tratta in realtà di una singolare applicazione del principio di sussidiarietà che l'art. 118 Cost. ancora alle funzioni amministrative da assegnare e che qui viene "sganciato" dalle funzioni (che devono presiedere invece all'inserimento del bene nell'elenco originario disposto dallo Stato), per essere utilizzato come criterio che consente la "mobilità" di un bene da un livello all'altro.

Della norma va data una lettura più pregnante e più coerente possibile con l'art. 118 Cost., secondo cui ai Comuni va riconosciuto nel processo di attribuzione dei beni un ruolo di prima istanza, così come la Costituzione riconosce ai Comuni in relazione alla titolarità generale delle funzioni amministrative. Del resto tale posizione preferenziale è disposta in via generale dal comma 5 lett. a) e qui richiamata anche per quanto riguarda il caso della riattribuzione successiva di un bene.

Il quarto comma arricchisce il principio generalissimo della valorizzazione funzionale del bene, stabilendo che questa si realizza con un utilizzo ed una gestione che soddisfi l'interesse della comunità, e che in forma diretta o indiretta assicuri ad essa un vantaggio.

Siamo quindi in presenza della declinazione di un federalismo demaniale che intende guardare oltre l'aspetto meramente amministrativo o finanziario, per perseguire anche obiettivi ambiziosi di carattere sociale. Si tratta di una dizione ricca di molteplici implicazioni e sfaccettature, che acquista ulteriore valore con la previsione di uno specifico obbligo da parte dell'ente di informare, eventualmente anche tramite sito internet, la collettività sul processo di valorizzazione del bene. Inoltre, si stabilisce che i Comuni possono procedere a forme di consultazione popolare, anche telematica, in ordine alle modalità e alle finalità di valorizzazione del bene da adottare.

Si vuole aprire e coinvolgere la comunità, i cittadini, i corpi sociali nella fase iniziale delle scelte sulla destinazione ed uso dei beni e si riconosce un ruolo di verifica e controllo sull'uso del bene ai fini di una effettiva valorizzazione a vantaggio della comunità.

Ha così pieno svolgimento il principio generale fissato nell'articolo 1, comma 1, della legge delega n.42 del 2009, laddove appunto s'intende garantire la "massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti".

L'apprezzamento per il valore politico di questa previsione andrà misurato in concreto sulla base della sua applicazione, in particolare con riferimento ai casi in cui il bene sia trasferito a fondi immobiliari, eventualmente anche con la partecipazione di privati.

Il quinto comma è certamente quello più complesso, in quanto specifica, lettera per lettera, il contenuto dei singoli parametri indicati nel primo comma.

Tra i punti più importanti va innanzitutto ricordato che si prevede la possibilità di assegnare i beni per quote "anche indivise" a una pluralità di enti.

Per quanto riguarda l'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, la lettera a) stabilisce la primazia dei Comuni, anche in virtù del criterio di radicamento sul territorio, per cui i beni in prima istanza vanno assegnati ai Comuni, salvo che per l'entità o tipologia del singolo bene trasferito, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione ad altro livello di governo. Per inciso, mentre appare comprensibile il riferimento all'"entità", qualche perplessità suscita quello alla "tipologia" del singolo bene trasferito quale elemento che potrebbe motivare l'assegnazione ad un livello diverso dal Comune. Infatti, se il riferimento all'"entità" del bene, in relazione alle esigenze di carattere unitario, appare accettabile, poco comprensibile, invece, appare il riferimento alla "tipologia", tenuto conto anche che in seguito alle modifiche apportate all'articolo 5, rispetto alla versione di dicembre, i beni relativi a tutte le tipologie individuate possono essere destinate a tutti i livelli di governo, e non vi è più alcuna preventiva esclusione. Quindi, la "tipologia" del bene, anche ai sensi dell'articolo 5, non può più rappresentare una ragione di attribuzione esclusiva o preferenziale, ma può esserlo certamente l'"entità" del bene rispetto al principio generale della sussidiarietà, oltre agli altri parametri generali previsti dalla disposizione in commento.

Si tratta, inoltre, di una disposizione che riecheggia in parte il testo dell'art. 118 Cost. e il cui significato e valore di fondo è facilmente intuibile e in linea di massima condivisibile.

La lettera b) richiama il principio di semplificazione, anche per stabilire la possibilità di prevedere forme di alienazione o dismissione dei beni, secondo le procedure già sperimentate in sede di applicazione dell'articolo 58 contenuto nella legge n. 133 del 2008. Va aggiunto che rispetto alla versione di dicembre, e anche in seguito al confronto in sede di Conferenza Stato -città è stata introdotta una previsione che, salvaguardando quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale n.340 del 2009, consente, nel pieno rispetto del ruolo regionale in materia, variazioni allo strumento urbanistico generale, quando ciò sia necessario per assicurare la massima valorizzazione del bene. E' chiara la volontà di garantire che la valorizzazione dei beni non incontri nei vincoli urbanistici un limite che ne impedisca o ne rallenti la realizzazione. Certamente si tratta di una previsione la cui finalità risulta indispensabile, ma allo stesso tempo la cui fattura tecnica è perfettibile durante il confronto parlamentare.

La lettera c) fa riferimento al concetto di "capacità finanziaria" e prevede la trasferibilità dei beni, su richiesta degli enti territoriali, a fondi comuni che possono essere o già costituiti o anche da costituire e l'assegnazione delle relative quote agli

enti territoriali stessi. E' inoltre consentito che i beni sia trasferiti anche a fondi comuni d'investimento già costituiti da uno o più enti territoriali o da unioni di enti locali. E' una previsione finalizzata a favorire la cooperazione, anche con forme innovative, la cooperazione fra enti locali per potersi avvalere dello strumento del fondo per valorizzare i beni: Previsione utile per le realtà di minor dimensione demografica.

La lettera d) specifica che le competenze e funzioni effettivamente esercitate dall'ente sono strettamente connesse alla tutela, gestione e valorizzazione del bene. Il che pone la questione di cosa si debba intendere per valorizzazione funzionale, rafforzando la tesi che essa sia correlata alle funzioni dell'ente, e per di più a quelle effettivamente svolte. Questo peraltro può scontrarsi o comunque non essere del tutto in linea, con il parametro della capacità finanziaria che può comportare l'assegnazione diretta a fondi di investimento immobiliare.

Infine, la lettera e) mette in asse il concetto di valorizzazione del bene e quello di valorizzazione ambientale, specificando che si ha valorizzazione ambientale quando essa sia finalizzata anche ad assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

2.3. L'articolo 3 disciplina le modalità di trasferimento dei beni.

Si tratta di una disposizione fondamentale e centrale in tutta l'architettura del sistema, che concorre a riempire alcuni spazi bianchi presenti nel testo, per il vero su questo punto assai scarno, dell'art. 19 della l. 42.

Va preliminarmente precisato che il procedimento relativo al trasferimento dei beni è stato suddiviso in due diversi articoli: il 3 che ora si commenta e l'art. 5 relativo alla individuazione della tipologia dei beni da trasferire, contiene anche aspetti che riguardano i procedimenti. Inoltre, una parte non secondaria di norme che incidono sul procedimento di trasferimento, perché definiscono da che momento si perfeziona e lo stato di fatto e di diritto dei beni, oggetto di trasferimento è contenuta nell'art. 4.

Dunque per avere un quadro complessivo del procedimento di trasferimento e dei suoi effetti, è necessario aver presente il quadro normativo complessivo contenuto nelle tre norme richiamate.

Tuttavia in questa sede si preferisce continuare a commentare le singole disposizioni, considerando questo più utile allo scopo di individuarne i contenuti e gli eventuali problemi che esse pongono, anche ai fini della discussione che deve ancora avvenire e del completamento del procedimento di esame che condurrà alla definitiva approvazione del decreto da parte del Consiglio dei Ministri.

Venendo all'esame dell'art. 3, merita osservare che il primo comma stabilisce che l'individuazione dei beni ai fini della successiva attribuzione a uno o più livelli territoriali avviene mediante l'inserimento in appositi elenchi, adottati con uno o più d.p.c.m. entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto e previa intesa in Conferenza Unificata.

Questa norma riconferma innanzitutto che l'attribuzione di un singolo bene può avvenire anche in capo a più di un livello territoriale, anche con l'attribuzione a

ciascuno di quote indivise. In secondo luogo, come si è già rilevato, prevede la necessità dell'intesa in Conferenza Unificata prima dell'adozione dei decreti contenenti gli elenchi.

La norma pone però un problema: se cioè si debba procedere ad elenchi formati in ragione dei livelli di governo ai quali i beni sono attribuiti (o attribuibili), o se si debba, invece, procedere alla formazione di elenchi fondati sulla natura e le caratteristiche dei beni, accompagnando l'individuazione di ciascun bene con l'indicazione del livello di governo, al quale si intende assegnarlo in prima istanza, ed eventualmente l'ordine di priorità da seguire in caso di mancata richiesta di attribuzione da parte dell'ente destinatario.

A prima vista sembra preferibile la seconda soluzione, quella basata sulla tipologia dei beni contenuta nei singoli elenchi, anche perché essa appare più armonizzabile con la specificazione contenuta in questo stesso primo comma, secondo la quale "i beni del demanio idrico e del demanio marittimo possono essere individuati singolarmente o per gruppi", il che fa pensare a specifici elenchi contenenti appunto questi beni. La possibilità di proporre l'assegnazione e di subordinarne l'attribuzione "per gruppi" risponde all'obiettiva natura di taluni beni, la cui utilizzazione razionale è condizionata dalla titolarità in capo ad un unico soggetto.

Non vi è dubbio però che sarebbe auspicabile una formulazione più netta e più chiara della norma, che indicasse la metodologia da seguire nella formazione di questi elenchi.

Inoltre, si prevede che con il medesimo procedimento possano essere adottati anche decreti integrativi o modificativi, senza specificare in quale arco di tempo massimo questo sia possibile. Sul punto è giusto osservare che ulteriori decreti modificativi non dovrebbero, nè potrebbero correggere attribuzioni già effettive.

Sembra dunque che, pur fissando in centottanta giorni dalla entrata in vigore del decreto il termine massimo per la prima adozione dei d.p.c.m. contenenti gli elenchi dei beni, la norma contenga in sostanza la previsione di un potere "permanente" di integrazione e correzione dei decreti, che configura una "situazione aperta".

Sembrerebbe in realtà preferibile fissare un termine massimo per la fase di successiva integrazione o modifica dei decreti adottati, e caso mai prevedere esplicitamente che, decorso un determinato periodo di tempo dal completamento della prima fase di attuazione, eventuali decreti integrativi, in applicazione a casi o ipotesi puntualmente indicate dal decreto delegato, possano avviare nuove fasi di individuazione dei beni.

In particolare, potrebbe essere assai opportuno collegare l'apertura di nuove fasi di individuazione di beni da trasferire e di adozione dei relativi d.p.c.m. all'eventuale assegnazione di ulteriori funzioni agli enti territoriali. Allo stato attuale, infatti, l'intera disciplina dello schema di decreto delegato sembra ricollegare l'individuazione dei beni da trasferire alle funzioni attualmente svolte dagli enti, senza nulla prevedere su eventuali nuovi trasferimenti da porre in atto a seguito della attribuzione di nuove funzioni.

E' questa una lacuna rilevante, soprattutto tenendo conto che l'attuazione della delega avviene in una fase nella quale ancora non si è proceduto al riordino ordinamentale, né all'individuazione delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione, né all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Si può inoltre osservare che poiché si tratta di trasferire beni del patrimonio statale, oggi per definizione appartenenti alla collettività nazionale, sarebbe preferibile che l'atto giuridico con cui sono adottati gli elenchi fosse il D.P.R. e non il d.p.c.m. Infatti, il D.P.R. comporta il coinvolgimento del Presidente della Repubblica e quindi anche il controllo di legittimità da parte dell'organo che rappresenta l'unità della Repubblica.

Sempre il primo comma dell'art. 3 contiene, infine, una ulteriore previsione che merita richiamare: gli elenchi devono essere corredati da adeguati elementi informativi anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione.

Si tratta di una integrazione significativa rispetto alla versione dello schema di dicembre (che prevedeva l'obbligo generico di indicare elementi informativi), che è finalizzata ad assicurare all'ente a cui è attribuito il bene di avere elementi necessari per decidere se accettare l'assegnazione.

Sia consentito osservare che, da un lato è assai apprezzabile l'obbligo di accompagnare i beni inseriti negli elenchi con gli elementi informativi, sia per spingere finalmente le Amministrazioni a compiere accertamenti probabilmente in larga misura mai fatti prima, sia per consentire agli enti richiedenti una attenta valutazione dei pro e dei contro dell'acquisizione del bene. Da un altro lato, però, resta dubbio che tutti gli elementi informativi richiesti per tutti i beni inseriti negli elenchi possano essere acquisiti con la tempestività che il ristretto termine dei centottanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. richiederebbe. Termine che, in verità, è più ridotto, giacché queste informazioni devono essere già presenti al momento in cui si chiede la prevista intesa in Conferenza Unificata.

Il secondo comma dell'art. 3 regola la fase successiva alla pubblicazione in G.U. dei decreti, nella quale le Regioni e gli enti locali possono fare domanda di attribuzione alla Agenzia del demanio.

A prima vista la norma appare chiara e basata su scadenze ben determinate e modalità precise.

Essa stabilisce, infatti, che gli enti interessati devono fare domanda all'Agenzia entro trenta giorni dalla pubblicazione in G.U. e che nei successivi trenta giorni sulla base delle richieste pervenute e su proposta del Ministro dell'Economia è adottato un d.p.c.m. che procede all'attribuzione dei beni. La pubblicazione in G.U. del d.p.c.m. costituisce titolo per la trascrizione e la voltura catastale dei beni a favore dell'ente territoriale.

La disposizione in questione suscita qualche interrogativo che sarebbe opportuno sciogliere in sede di elaborazione finale dello schema di decreto.

Ci si chiede, infatti, se le eventuali opzioni da parte degli altri enti non destinatari in prima istanza dell'assegnazione del bene, possano avvenire

immediatamente alla fase successiva della pubblicazione del d.p.c.m. senza attendere la decisione positiva o negativa dell'ente destinatario in prima istanza, o se invece si debba attendere la scadenza dei 30 giorni, termine per presentare la domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio, prima di far valere la richiesta di opzione. Probabilmente anche per rendere più celere la procedura appare più efficiente la prima ipotesi e pertanto sarebbe bene un chiarimento della norma in tal senso.

Va, inoltre, osservato che in ogni caso la decisione su a chi assegnare il bene in presenza di più opzioni di attribuzione spetta unicamente al Governo, senza alcuna consultazione né verifica in sede di Conferenza unificata.

Tale discrezionalità potrebbe essere opportunamente limitata, specificando che l'indicazione del bene nell'elenco deve contenere un ordine di priorità, per il caso in cui il primo assegnatario non accetti e vi siano più opzioni successive. Non pone, invece, problemi la norma nella parte in cui specifica che, se negli elenchi vi sono beni del demanio idrico o marittimo individuati in gruppi, la domanda di attribuzione deve riguardare l'intero gruppo.

2.4. L'articolo 4 dello schema è dedicato a definire lo status dei beni.

La disposizione stabilisce in via generale che tutti i beni trasferiti agli enti territoriali entrano a far parte del loro patrimonio disponibile, indipendentemente dal regime giuridico al quale sono assoggettati.

Stabilisce, inoltre, che essi sono trasferiti con pertinenze, accessori, oneri e pesi, salvo quanto previsto dall'articolo 111 del c.p.c.: ciò significa che eventuali contenziosi in atto restano in capo allo Stato.

Inoltre, per quanto riguarda i beni appartenenti al demanio idrico e marittimo, la disposizione fa salva l'applicazione del codice civile, nonché le salvaguardie contenute nello stesso codice civile, nel codice della navigazione e in leggi regionali, statali e comunitarie.

Nello stesso senso si muove l'ulteriore specificazione di "chiusura", secondo la quale, ove ne ricorrano i presupposti, spetta al d.p.c.m. motivare adeguatamente l'inclusione dei beni nel demanio o nel patrimonio indisponibile. Dunque la scelta è chiara. I beni passano nel patrimonio disponibile degli enti e il loro eventuale assoggettamento ad altro regime deve essere esplicitamente previsto e adeguatamente motivato. Si tratta di una scelta "forte" e coerente con la linea fondamentale di tutta l'operazione, che è ispirata alla volontà di consentirne valorizzazione e piena utilizzabilità.

Si tratta di una significativa modificazione del regime giuridico dei beni pubblici, anche dal punto di vista concettuale, e se si vuole "ideologico e sistemico". I beni pubblici non sono più, come nel passato, solo "residualmente" appartenenti al patrimonio disponibile. Al contrario, essi sono ora patrimonio disponibile, e "solo residualmente" possono appartenere al demanio o al patrimonio indisponibile.

Il secondo comma a prima vista si limita a ripetere concetti già affermati in altri articoli e cioè che i beni entrano nel patrimonio delle Regioni e degli enti territoriali a seguito della pubblicazione del d.p.c.m., e vi entrano nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, mentre l'ente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi. Vi

è però una parte che merita di essere sottolineata e che è di non poca importanza: quella che specifica che comunque restano fermi i vincoli storici, artistici e ambientali.

E' importante prendere debita nota del fatto che i beni si "portano dietro" anche i vincoli storici, artistici e ambientali che li caratterizzano nella loro situazione e nel loro regime attuale.

2.5. L'articolo 5, dedicato alla determinazione della tipologia dei beni oggetto di trasferimento e contenente non poche norme procedurali, è certamente una delle disposizioni più complesse e più importanti dello schema.

Si articola in sei commi, dei quali i primi due contengono rispettivamente l'elenco dei tipi di beni passibili trasferimento e l'indicazione della tipologia dei beni che sono comunque esclusi.

Il terzo comma riguarda le modalità che devono essere seguite dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e dagli altri enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n.300, per individuare i beni dei quali, pur appartenendo in via generale a quelli ricompresi nella tipologia dei beni da trasferire, si richiede l'esclusione, motivandone anche le ragioni. I commi quattro e cinque regolano i due procedimenti "speciali" riguardanti le modalità di trasferimento dei beni immobili in uso al Ministero della Difesa e al Ministero dei beni culturali e del paesaggio e il sesto comma specifica che è sottratta dal trasferimento la dotazione della Presidenza della Repubblica.

Ciascuno di questi commi merita un breve commento.

Per quanto riguarda la parte iniziale del primo comma, bisogna evidenziare il venir meno rispetto alla versione di dicembre dell'aggettivo "immobili". Si tratta di un'eliminazione richiesta dalle autonomie locali e accolta dal Governo e che è utile a chiarire che il trasferimento può riguardare anche beni mobili.

La lista dei beni comprende:

- i beni appartenenti al demanio marittimo, comprese le relative pertinenze, che, con l'esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali, possono essere trasferiti a tutti i livelli di governo;

- i beni appartenenti al demanio idrico di interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale e le relative pertinenze.

Rispetto alla versione di dicembre sono state apportate due rilevanti correzioni:

a) la possibilità di trasferire demanio avente interesse interregionale; b) la possibilità di trasferire demanio avente interesse comunale.

Con la prima correzione viene superato l'ambito dell'interesse regionale, oltre il quale precedentemente assumeva rilievo solo l'interesse nazionale, con la conseguente esclusione della possibilità di attribuire congiuntamente a più regioni beni del demanio idrico, che presentassero per le loro caratteristiche generali un interesse di valenza interregionale.

Peraltro, con questa modifica siamo in presenza di una valorizzazione del principio secondo cui più Regioni possono avere interesse comuni. Principio questo,

che trova compiuto riconoscimento negli ultimi due commi dell'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui consentono intese fra più Regioni e persino fra Regioni ed enti di altri Stati.

Va sottolineato il significato politico ed istituzionale del concetto di "interesse interregionale" che, coniugato con lo strumento delle intese di cui all'articolo 117 della Costituzione, prefigura la possibilità di modalità coordinate di gestione fra più regioni, mettendo in essere un sistema di relazioni che può concorrere ad integrare le relazioni fra le comunità e a rafforzare la realizzazione di politiche pubbliche comuni.

La seconda modifica rispetto allo schema di dicembre integra la possibilità di attribuire ai comuni anche demanio idrico avente interesse comunale;

- gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio civile statale e le relative pertinenze. Anche in questo caso la norma è stata modificata rispetto alla versione precedente con la previsione della trasferibilità degli aeroporti di interesse locale;

- le miniere ubicate su terraferma e le relative pertinenze;

- tutti i beni di proprietà dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento ai sensi del comma 2.

Questo lungo elenco richiede qualche ulteriore riflessione.

Mentre il demanio marittimo da trasferire è individuato applicando il parametro dell'esclusione di quello direttamente utilizzato dalle amministrazioni statali, il demanio idrico da trasferire è invece definito positivamente come quello che presenta interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale. Criterio che appare più restrittivo e che trova applicazione anche agli aeroporti e al demanio aeronautico civile. Per contro le miniere sono integralmente trasferite, senza altra limitazione che quella di essere ubicate in terraferma.

E' da chiedersi quale sia la ragione dell'adozione di criteri generali diversificati.

Merita infine sottolineare che il comma contiene una norma di chiusura di particolare importanza, giacché stabilisce che sono comunque trasferiti tutti i beni di proprietà dello Stato, diversi dalle tipologie "nominate", salvo quelli esclusi ai sensi del secondo comma di questo stesso articolo.

Siamo in presenza di un'integrazione di rilievo rispetto alla versione precedente, che configura una clausola residuale secondo cui, oltre alle tipologie di beni espressamente individuate dall'articolo, devono essere prese in considerazione ai fini di un possibile trasferimento anche tutti gli altri beni di proprietà statale non contenuti nelle tipologie suindicate o non esclusi ai sensi del comma 2.

Il che significa, almeno in via teorica, che se il testo resterà invariato e se ad esso sarà data corretta attuazione al termine del processo di attuazione, lo Stato non resterà più proprietario di alcun bene che non rientri fra quelli esplicitamente esclusi, o perché specificamente indicati nel secondo comma o perché oggetto della motivata richiesta di esclusione presentata dalle Amministrazioni.

A questi si devono aggiungere i beni in proprietà del Ministero della Difesa che non saranno specificamente individuati tra quelli trasferibili ai sensi dei criteri di

cui al comma 4 e tutti i beni del patrimonio culturale che non rientrano nelle procedure indicate dal comma 5.

E' più che giustificato un forte apprezzamento per l'audacia della scelta compiuta. Al tempo stesso si comprendono le perplessità manifestate da qualche economista in ordine al fatto che questo potenziale massiccio trasferimento avviene restando tuttavia totalmente in capo allo Stato il relevantissimo debito pubblico italiano.

E' difficile dire quanto siano fondati i timori e le perplessità sollevate con riferimento al fatto che a seguito del trasferimento di un cospicuo patrimonio oggi in capo allo Stato, il debito pubblico italiano potrebbe perdere di affidabilità.

Questo aspetto merita almeno di essere preso in considerazione per valutare se la scelta fatta (scelta che dal punto di vista di un ben costruito federalismo demaniale è da apprezzare) non imponga di adottare ulteriori e coerenti comportamenti sul piano del debito pubblico e delle sue modalità di ripartizione e di garanzia.

Il secondo comma disciplina oggetti e modalità in base a cui le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli Enti pubblici e le Agenzie, devono operare per concorrere a definire quali beni residuano in capo allo Stato.

Si stabilisce che sono esclusi dal trasferimento gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica internazionale e nazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione e la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche; le strade ferrate in uso.

Si tratta dunque di un elenco contenente alcune specifiche tipologie di beni, individuate con criteri che non sono esenti da problemi.

E' da chiedersi innanzitutto perché si parli di aeroporti di rilevanza economica nazionale o internazionale come quelli da non trasferire, mentre fra i beni da trasferire sono inclusi gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio civile statale (cfr. comma 1, lettera c). Sembra che fra le due formulazioni non vi sia perfetta coincidenza ed è da chiedersi se le diverse formulazioni usate potranno o meno creare qualche problema in sede di attuazione.

E', inoltre, da domandarsi perché al comma 2, si fa riferimento ad "immobili" in uso alle Amministrazioni e agli enti e le Agenzie e invece al comma successivo, nel definire il procedimento si fa riferimento al termine "beni" (cfr. comma 3 primo periodo). Appare certamente più ampia, e anche più in linea con le altre norme, la dizione "beni" che quella di "immobili" e dunque potrebbe esser preferibile che anche nel comma due si utilizzasse questa espressione. In ogni caso è bene un allineamento lessicale fra le due disposizioni per evitare problemi interpretativi.

Infine, va rilevato che per le reti, non passibili di trasferimento, si fa riferimento alla nozione di interesse nazionale, mentre nulla si specifica nel primo comma in ordine alle reti in generale. C'è da chiedersi se le reti non di interesse nazionale, così come le strade ferrate non in uso, si debbano intendere ricomprese

nella generica categoria dei beni dello Stato da trasferire comunque in virtù della clausola generale di cui al primo comma, o se invece la mancata indicazione di questi beni tra quelli da trasferire potrebbe creare qualche problema in sede di applicazione. La clausola residuale fa propendere per la prima ipotesi.

Il terzo comma dell'art. 5 regola il procedimento in base al quale si perviene alla redazione degli elenchi (la black list) di beni esclusi dal trasferimento.

Si tratta della fase preliminare e prodromica a quella disciplinata dall'articolo 3: si prevede che le Amministrazioni statali e gli altri enti, individuati nel comma precedente, devono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, comunicare, in modo adeguatamente motivato in relazione alle comprovate ed effettive finalità istituzionali, all'Agenzia del Demanio gli elenchi dei beni di cui chiedono l'esclusione. Entro il medesimo termine, anche l'Agenzia deve compilare l'elenco relativo ai propri beni. Entro i successiva trenta giorni, previo parere della Conferenza unificata da esprimersi entro quindici giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia del Demanio è redatto l'elenco complessivo dei beni esclusi, che è reso pubblico sul sito dell'Agenzia. Con il medesimo procedimento il provvedimento può essere integrato e modificato.

Gli aspetti più rilevanti di questo procedimento, quale risulta dal combinato disposto degli articoli 3 e 5, sono due: il primo attiene ai tempi assai ristretti, sebbene ordinatori, indicati per ciascuna delle fasi nelle quali si articola; il secondo attiene al ruolo assegnato all'Agenzia del Demanio.

Per quanto riguarda i tempi si prevede, infatti, che le Amministrazioni e gli enti di cui al comma precedente, compresa la stessa Agenzia del demanio, abbiano solo novanta giorni per indicare con adeguata motivazione i beni dei quali chiedono l'esclusione. A sua volta, l'Agenzia ha solo trenta giorni di tempo per redigere e rendere pubblico, previo parere della Conferenza Unificata che deve essere reso entro quindici giorni, l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento insieme alle motivazioni pervenute.

La fase guidata dall'Agenzia del Demanio dovrebbe esaurirsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo e poi, ai sensi dell'articolo 3, entro i successivi 60 giorni vanno predisposti il, o i, d.p.c.m. contenenti gli elenchi dei beni da trasferire. Termine entro il quale deve intervenire anche l'intesa in Conferenza unificata. Il totale è, dunque, di 180 giorni. Entro 30 giorni dalla pubblicazione in G.U. del d.p.c.m., gli enti territoriali devono presentare domande di attribuzione e poi nei successivi 30 giorni sono adottati i d.p.c.m. definitivi riguardanti l'attribuzione dei beni. (Riassumiamo: 120 giorni per la durata del procedimento per l'esclusione e formazione black list; 60 giorni per la durata del procedimento per l'adozione del d.p.c.m. contenente elenchi dei beni; 60 giorni per la presentazione della domanda di attribuzione e per l'adozione dei d.p.c.m. definitivi. Totale della durata dell'intero procedimento: 240 giorni).

Infine, secondo quanto disposto dal comma in esame, col medesimo procedimento, ma questa volta senza che sia fissato alcun termine né per l'avvio né per la conclusione del procedimento, e senza che sia indicata alcuna condizione, né

generica né specifica, che ne giustifichi l'attivazione, l'Agenzia può integrare o modificare l'elenco.

Per quanto riguarda il secondo punto relativo al ruolo dell'Agenzia, esso appare "centrale": l'Agenzia decide sulle domande di esclusione dei beni, redigendo poi l'elenco e dandone notizia.

E' una fase di grande rilievo, rispetto alla quale non risulta chiaro se l'Agenzia svolga una funzione meramente recettizia delle comunicazioni motivate, inviate dalle amministrazioni centrali e dagli enti, o se invece ha anche il compito di valutare la conformità ai requisiti previsti dalla legge ai fini dell'esclusione. Pertanto, si giustificerebbe qualche maggiore indicazione e vincolo anche metodologico, anche perchè il direttore dell'Agenzia è l'interlocutore della Conferenza unificata che dovrà rendere parere. Va, peraltro, ricordato che comunque il provvedimento del direttore dell'Agenzia potrà essere impugnato in sede giurisdizionale.

In merito a questo comma va infine precisato che nel confronto con gli enti locali, rispetto alla versione precedente, è stato espressamente previsto l'obbligo di chiedere l'esclusione anche per i beni dell'Agenzia del Demanio e il parere della Conferenza unificata sul provvedimento del direttore dell'Agenzia.

I commi 4 e 5 regolano due procedimenti "speciali" rispetto a quello principale.

Il primo riguarda i beni di proprietà del Ministero della Difesa e prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in sede di Conferenza unificata (termine e passaggio introdotti in seguito al confronto con le autonomie), sia adottato un d.p.c.m. su proposta del Ministro della Difesa contenente l'individuazione dei beni immobili che si possono trasferire perché non utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, né utilizzati per la realizzazione di programmi di riorganizzazione dello strumento militare. Va supposto che in quanto compatibili si applicano anche a questa procedura "speciale" le previsioni contenute nel presente decreto.

Caratteristiche ben diverse presenta la procedura prevista dal comma 5 relativa ai beni del patrimonio culturale, che vincola il trasferimento di tali beni all'esistenza di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, e assegna al Ministero dei beni culturali il compito di provvedere in merito.

Inoltre, il procedimento è disciplinato con riferimento integrale alla normativa contenuta nel Codice dei beni culturali, peraltro già vigente e quindi applicabile. Siamo in presenza di un trasferimento, ancorato tutto alla valorizzazione del patrimonio culturale e all'esistenza di specifici accordi, su cui è opportuno fare alcune riflessioni.

La norma sembra presentare un chiaro difetto di delega rispetto all'articolo 19 della legge n.42 che annovera espressamente tra i beni oggetto di attribuzione, quelli relativi al patrimonio culturale non di rilievo nazionale.

La formula utilizzata dal legislatore delegato indica senza alcun dubbio che anche il patrimonio culturale è oggetto di attribuzione, senza altro vincolo che l'esclusione di quello di rilievo nazionale; formula questa peraltro già utilizzata per

altre tipologie di beni. E' evidente che non si può interpretare il riferimento normativo dell'articolo 19 come se il patrimonio culturale fosse totalmente escluso, altrimenti non vi sarebbe questo riferimento.

Inoltre, la disposizione in questione, pur conservando un simulacro di trasferimento dei beni culturali, prevede che devono applicarsi le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali: il che, trattandosi di norme già operanti, rende poco comprensibile e in qualche modo superfluo l'intero comma.

L'unico dato positivo, e che va ascritto alla pressione esercitata dalle autonomie territoriali, è la previsione di un anno dall'entrata in vigore del decreto come termine massimo, anche se ordinatorio, per attivare le procedure. E' auspicabile che questo possa rappresentare un fattore di stimolo concreto per aprire anche l'amministrazione dei beni e delle attività culturali, ad accettare e favorire concretamente un processo di valorizzazione, basato anche sull'intervento dei territori, specialmente quando la dimensione reale dell'interesse culturale in gioco lo giustifichi e lo richieda.

In ogni caso questo comma 5, pur con gravi limiti, è il frutto parziale del confronto con le autonomie. Va ricordato che nella versione di dicembre sul patrimonio culturale di fatto vi era una completa elusione da parte del legislatore delegato.

Una parola va infine detta in ordine al sesto comma che esclude da ogni trasferimento i beni appartenenti alla dotazione della Presidenza della Repubblica. Si tratta di una norma singolarmente "rigida", una vera e propria "barriera" posta a difesa integrale del patrimonio in dotazione della Presidenza della Repubblica della quale si possono anche comprendere le ragioni sistemiche e il voluto rispetto del dato costituzionale che all'art. 84, pur rimettendo alla legge la dotazione del Presidente della Repubblica, fa chiaramente di questa un elemento essenziale della indipendenza costituzionale dell'organo. Tuttavia sia consentito osservare che qualche dubbio può essere sollevato sulla effettiva ragionevolezza di questa disposizione. Nell'ampia e variegata dotazione della Presidenza della Repubblica vi sono beni che forse ben potrebbero essere meglio valorizzati direttamente dagli enti territoriali, o comunque, essere ricompresi nell'ambito della disciplina specifica riguardante i beni culturali. In ogni caso forse sarebbe stato opportuno rimettere alla Presidenza della Repubblica stessa il compito e il potere di valutare se vi siano o meno nella sua dotazione beni che potrebbero essere utilmente oggetto di trasferimento alle Regioni o agli enti territoriali.

Infine non si può non osservare che la salvaguardia della dotazione della Presidenza della Repubblica non trova corrispondenza rispetto al patrimonio in dotazione agli altri organi costituzionali, quali Parlamento, Corte Costituzionale, Consiglio Superiore della Magistratura. E' certamente vero che solo la dotazione della Presidenza della Repubblica ha una specifica copertura costituzionale, ma è non meno vero che colpisce che nella logica dello schema di decreto, anche questi organi, proprio perchè non espressamente esclusi, siano considerati alla stregua di ogni altra amministrazione dello Stato.

2.6. L'articolo 6 dello schema di decreto è rubricato “*semplificazione delle procedure di attuazione del federalismo*”.

Merita dare evidenza all'oggetto della disposizione per la peculiarità del suo contenuto che più che una norma di semplificazione, appare come una norma autorizzatrice dell'emanazione di uno o più regolamenti delegati, adottati ai sensi dell'art.17, comma 2, della l. n. 400 del 1988.

La base normativa sulla quale si fondano i regolamenti delegati autorizzati da questa disposizione, e in particolare dal suo primo comma, non è dunque la legge di semplificazione, ma quanto previsto dall'art. 17 della l. n. 400.

Sembra dunque che il termine “semplificazione” sia stato qui usato quasi più per il suo significato evocativo che per il suo valore tecnico. L'effetto concreto, infatti, di questa disposizione è quello di consentire di riformare, con regolamenti delegati di delegificazione, la normativa in materia di fondi comuni, per renderla meglio adattabile e applicabile alle finalità del federalismo demaniale.

Del resto operano in questo senso i criteri e i principi indicati nelle lettere da a) a f), tutti orientati all'introduzione di modifiche normative, capaci di consentire la massima flessibilità nel rapporto tra Stato conferente i beni su richiesta degli enti territoriali, enti territoriali che possono vedersi intestare quote di fondi corrispondenti al valore dei beni conferiti,così come stabilito da un esperto indipendente (ma vi è da chiedersi se questo valore dovrà coincidere obbligatoriamente con quello inserito tra gli elementi informativi relativi ai beni contenuti negli elenchi secondo quanto prevede l'art. 3, comma 1, o potrà essere anche diversamente fissato dall'esperto all'uopo designato), e i fondi comuni in quanto tali.

Al di là di questa sottolineatura, comunque, l'intento della disposizione è chiaro e indica la direzione che dovrà essere seguita dai regolamenti delegati.

Ci si potrebbe chiedere se, sia del tutto corretto e accettabile che un decreto delegato contenga a sua volta una sorta di delega, sia pure nella forma di un'autorizzazione all'emanazione di regolamenti di delegificazione. Domanda questa che avrebbe tanto più ragione di essere posta in quanto, anche se si vuole considerare la norma come pura norma autorizzatrice riferita a regolamenti sostanzialmente di delegificazione, essa appare comunque in contrasto con quanto disposto dall'art. 17, comma 2 della l. n. 400 del 1988. Poiché però, su questo piano, il sistema delle fonti è stato già più volte piegato anche su questo piano, sembra più utile una valutazione nel merito della disposizione e degli obiettivi che intende perseguire.

Il giudizio complessivo da dare è positivo, in quanto si individua nei fondi uno strumento utile per consentire agli enti un'effettiva valorizzazione dei beni, dando concretezza al concetto di vantaggio indiretto per le comunità. A questo appare, infatti, orientato il principio direttivo, in virtù del quale la disciplina dei fondi dovrà essere innovata, prevedendo la possibilità di utilizzare la liquidità per l'acquisto di beni immobili funzionali alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del fondo. Merita sottolineare peraltro che questa normativa, e in particolare i principi e i criteri direttivi fissati ai fini di una flessibilizzazione della disciplina dei fondi immobiliari, è in questo contesto ancorata sempre al principio fondamentale, stabilito dall'art. 1

comma 2, secondo il quale i beni sono trasferiti agli enti territoriali con l'obbligo di garantirne la massima valorizzazione funzionale.

E' chiarissimo infatti che uno degli intenti della flessibilizzazione che dovrà essere operata dal regolamento di delegificazione è quello di pervenire a una normativa che consenta ai fondi, anche a composizione mista pubblico-privato, di perseguire la valorizzazione diretta o indiretta dei beni ricevuti in seguito al trasferimento.

Questo aspetto merita di essere sottolineato con forza perché rappresenta il riflesso sul versante dei fondi immobiliari di quel vincolo alla valorizzazione dei beni a favore della collettività che costituisce il principale freno a una eventuale deriva del sistema verso una forma inedita e parcellizzata di privatizzazione del patrimonio pubblico.

Il quadro normativo derivante dal primo comma dell'art. 6 va, poi, messo in asse con quanto previsto nel secondo comma, laddove si chiarisce che resta comunque ferma la normativa vigente che consente agli enti territoriali di promuovere la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare con apporto privato o di partecipare agli stessi secondo quanto prevede, in materia di fondi chiusi, il d.lgs. n. 58 del 1998.

E' evidente l'obiettivo di chiarire che i beni possono essere trasferiti anche ai fondi promossi o partecipati dai comuni sulla base di questa disciplina, anche al fine di consentire ulteriori possibilità di utilizzazione dello strumento dei fondi immobiliari.

2.7. L'articolo 7 contiene le disposizioni finali articolate in tre commi, entrambi di notevole rilievo.

Il primo comma stabilisce una esenzione fiscale e tributaria totale rispetto ad ogni atto, contratto o adempimento necessario per attuare questo decreto. Si tratta di una esenzione particolarmente ampia e significativa, atteso che essa non si applica solo allo Stato e agli enti territoriali (rispetto ai quali eventuali tributi sarebbero sostanzialmente una sorta di "partita di giro") ma anche ai soggetti privati, quali i fondi immobiliari. E' una norma che si può apprezzare, avendo a mente che l'obiettivo del federalismo demaniale è favorire comunque la valorizzazione dei beni, fine al quale è giusto siano dedicate tutte le risorse disponibili, comprese quelle sottratte a eventuali obblighi tributari o fiscali.

Il secondo comma demanda a uno o più d.p.c.m., da adottare previa intesa in Conferenza Unificata, il compito di definire criteri e tempi per "adeguare" le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli enti territoriali in funzione della riduzione delle entrate statali conseguenti al trasferimento.

Il testo della norma è stato cambiato rispetto a quello approvato in sede di esame preliminare. Mentre, infatti, quello stabiliva una necessaria riduzione delle risorse dovute alle regioni e agli enti territoriali come contropartita della riduzione delle entrate statali a seguito del trasferimento, questo testo si limita a prevedere la necessità di un adeguamento. Inoltre, mentre il testo di dicembre demandava a d.p.c.m. adottati unilateralmente dallo Stato, senza alcun passaggio in Conferenza

unificata, l'indicazione dei criteri e dei tempi per operare la riduzione, il nuovo testo prevede la intesa in sede di Conferenza.

Il terzo e ultimo comma, infine anch'esso aggiunto rispetto allo schema di decreto approvato in sede preliminare a dicembre e mira a sottrarre ai vincoli del patto di stabilità le procedure di spesa relative ai beni trasferiti (e, si direbbe, anche quelle relative alla loro valorizzazione) in una misura pari alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito.

In altre parole, i risparmi di spesa conseguenti alla cessazione della gestione statale si traducono in un esonero dai vincoli del patto di stabilità delle spese che, in pari ammontare, sono sostenute per questi stessi beni a seguito del trasferimento. L'importo relativo è determinato (sembrerebbe necessariamente bene per bene) applicando criteri e modalità che saranno individuati con un d.p.c.m. da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Tale previsione prende le mosse da una delle questioni generali più rilevanti che attualmente affligge la finanza degli enti territoriali, ossia regole del PSI che di fatto impediscono la possibilità di fare investimenti, di effettuare nuove spese e quindi certamente di valorizzazione con interventi finanziari i beni oggetto di trasferimento.

Tale questione, che a dire il vero riguarda più in generale la complessiva attuazione del federalismo fiscale che implica e presuppone una profonda rivisitazione del concetto, del significato e delle regole del PSI, è stata posta duramente e nettamente dalle autonomie territoriali nel confronto sul provvedimento. La norma costituisce una prima risposta che però risulta poco soddisfacente, sia perchè risulta incerta e macchinosa nell'attuazione effettiva, sia perchè dà una risposta molto limitata e angusta ad un problema che nei suoi termini generali non è più rinviabile.

III. Riflessioni conclusive

La prima riflessione che è utile fare, è che tutta la vicenda che ha sin qui caratterizzato il decreto in commento è stata segnata dalla mancata intesa in sede di Conferenza unificata. Ciò ha condotto il Governo ad approvare la Relazione prevista dall'articolo 2, comma 3, con allegato il testo dello schema di decreto, così come modificato in seguito al confronto in Conferenza Stato città, e ad inviare al Parlamento, per i pareri, tanto la Relazione con l'allegato, quanto lo schema di decreto approvato in via preliminare nella seduta del 17 dicembre.

Il Parlamento si trova dunque ad avere all'attenzione due schemi di decreto, significativamente diversi: il primo, quello approvato a dicembre; il secondo quello allegato alla Relazione del 12 marzo. Sembra evidente tuttavia che l'esame parlamentare potrà più utilmente riguardare la versione dello schema di decreto allegata alla Relazione che è stata adottata dal Consiglio dei ministri, perché questa è quella che è stata presentata dal Governo in sede di Conferenza Stato-città per la formulazione del parere, quella su cui è stato registrato l'assenso delle istituzioni

rappresentative delle autonomie territoriali e quella sulla quale, sebbene in una sede diversa da quella prevista dalla legge, è stato ottenuto un parere favorevole.

Venendo ora ad un altro aspetto, merita osservare che, come è già stato da altri rilevato (cfr. F.Scuto, *Il federalismo patrimoniale*, in Astrid Rassegna, n.3, 2010), lo schema qui esaminato può presentare qualche problema rispetto al testo letterale dell'art. 19 della l. n. 42 del 2009.

E' difficile negare, infatti, che esso contenga norme che in qualche misura vanno oltre le indicazioni e i principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 19.

Si può ragionevolmente dire, tuttavia, che in linea di massima esse si limitano a riempire spazi lasciati in bianco dall'art. 19, senza per questo porsi in contrasto esplicito con quanto in quell'articolo stabilito.

Sembra, dunque, che sostanzialmente lo schema di decreto possa superare l'esame di coerenza e di conformità alla legge di delega.

Le possibili "smagliature" fra il contenuto dell'art. 19 e alcune delle disposizioni o delle parti di disposizione contenute in questo schema non sembrano comunque tali da metterne seriamente in dubbio la legittimità, soprattutto ove esso fosse approvato senza significative e sostanziali modificazioni.

Se proprio si volesse individuare un vizio di legittimità, si dovrebbe piuttosto parlare di un difetto di delega, specialmente in ordine alla disciplina speciale prevista per il demanio militare e per il patrimonio culturale. Su quest'ultimo in particolare va rilevato che lo schema di decreto sottopone interamente il trasferimento al regime disciplinato nel codice dei beni culturali, mentre giustamente autorevoli commentatori avevano già fatto rilevare che una piena attuazione dell'articolo 19 richiede, al contrario, l'adozione di una normativa che non può non essere, almeno in parte, in contrasto con quanto previsto dal codice dei beni culturali (cfr, esplicitamente sul punto L. Antonini e A. Greco, *Patrimonio di regioni ed enti locali, Commento all'articolo 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*).

Volendo, infine, prospettare una prima valutazione di carattere generale di questo schema e del significato che esso assume nel quadro dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, è agli aspetti sostanziali e sistemici di questa normativa che occorre guardare.

Pur nella consapevolezza che sarebbero necessari ben maggiori approfondimenti, e che un bilancio complessivo si potrà trarre solo quando il decreto legislativo sarà non solo stato approvato in via definitiva ma anche compiutamente attuato, si deve riconoscere che esso costituisce comunque un rilevante passo avanti tanto nel processo di attuazione del federalismo fiscale quanto nell'attuazione del nuovo modello costituzionale sotteso alla riforma costituzionale del 2001.

Esso, infatti, non rappresenta soltanto il "primo" passo, giuridicamente e simbolicamente essenziale per segnare il concreto avvio della attuazione delle numerose deleghe contenute nella l. n. 42; costituisce anche una tappa fondamentale nell'attuazione del dettato costituzionale.

Operando sulla scorta dell'art. 119 della Costituzione, e dell'art. 19 della l. n. 42, le norme contenute in questo schema di decreto danno vita a una vera e propria

rivoluzione copernicana, del tutto coerente con la piena valorizzazione dei principi di autonomia e di sussidiarietà contenuti nelle due “norme-pilastro” del nuovo titolo V (l’art. 114 e l’art. 118 Cost.).

In primo luogo, infatti, si dà il via ad un’operazione che, se realizzata con rigore e sino in fondo, obbliga lo “Stato” a guardare al proprio interno per mettere ordine nel patrimonio pubblico. Il grimaldello della costruzione di un assetto istituzionale di tipo federale caratterizzato dal decentramento di poteri, compiti e responsabilità a Regioni, Province e Comuni si dimostra così anche un passaggio essenziale per consentire di razionalizzare l’uso delle risorse pubbliche, di cui i beni pubblici rappresentano una componente cospicua e di rilievo.

In secondo luogo, e in perfetta coerenza tanto con l’art. 19 della l. n. 42 quanto con una lettura coordinata e complessiva del quadro costituzionale dopo la riforma del Titolo V, si operano scelte che assumono un fortissimo valore sistemico.

Per la prima volta dall’unificazione italiana, infatti, il patrimonio pubblico non è più concepito come patrimonio dello Stato salvo quello che è nella titolarità delle regioni e degli enti territoriali. Esso diventa ora l’insieme dei beni pubblici posseduti dai diversi livelli di governo nei quali, ex art. 114 Cost., si articola la nostra Repubblica, comprensivi, ovviamente, di quelli ad essi assegnati sulla base di due specifici principi di fondo: quello del legame tra funzioni esercitate e patrimonio posseduto e quello relativo alla capacità dell’ente di valorizzare il proprio patrimonio a beneficio della propria comunità.

Questi due principi, che nella logica del federalismo demaniale disciplinano tanto i conferimenti dallo Stato agli enti territoriali quanto il diritto dello Stato di mantenere la titolarità dei beni non trasferiti, entrano così a far parte di una visione autenticamente innovativa del nostro ordinamento e, proprio per questo, rappresentano al medesimo tempo la prima importante attuazione del titolo V dopo ormai dieci anni dalla sua entrata in vigore, e il primo concreto esempio di cosa significhi il passaggio da un Stato pensato e organizzato come uno Stato unitario a una nuova forma di Stato, o meglio di Repubblica, concepita e realizzata intorno a un policentrismo che, per le sue caratteristiche, assume oggettivamente il valore di un nuovo modello di federalismo.