

IL FEDERALISMO DEMANIALE: FEDERALISMO DI VALORIZZAZIONE O LA PROMESSA DI BENI (SEMPRE MENO PUBBLICI)

di Massimiliano Arsi
28 luglio 2010

Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 è il primo dei decreti attuativi del cd "federalismo fiscale" e ne costituisce, a giudizio dei promotori, uno dei capisaldi della nuova architettura istituzionale improntata al federalismo in chiave nostrana.

Con il decreto n. 85 con cui si intenderebbe attribuire - come si evince dal titolo - "un proprio patrimonio" a comuni, province, città metropolitane e regioni (che in realtà sono già dotati dell'80 per cento del patrimonio pubblico) si delineano, di fatto, le macro fasi di una serie di procedure per il trasferimento di beni dello Stato a regioni ed enti locali.

Tale trasferimento sarebbe strumentale a politiche di valorizzazione e, più probabilmente, prelude a ad una nuova stagione di alienazione di cespiti trasferiti a copertura del debito creatosi a livello locale. Il decreto sancisce infatti che i proventi derivanti dalla vendita degli immobili del patrimonio trasferito agli enti territoriali sia destinato per il 75 per cento alla riduzione del debito locale e per il restante 25 per cento al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. L'alienazione ovviamente può essere successiva a forme di valorizzazione condotte anche esclusivamente a colpi di varianti urbanistiche dagli enti territoriali resi più disponibili dal nuovo status proprietario ad operazioni ad alta profittabilità. Inoltre, per effetto dei trasferimenti, a titolo non oneroso, il Ministro dell'economia provvede a fronte dell'attribuzione dei beni agli enti territoriali a ridurre le risorse finanziarie corrispondente ai mancati introiti (segnatamente canoni per concessioni o locazioni di beni "offerti" dallo Stato).

Più specificamente, una prima modalità di trasferimento concerne specifiche categorie di beni che, a ben vedere, sono già attribuite alle Regioni e agli enti locali in virtù delle norme costituzionali e delle norme che disciplinano le tre operazioni di decentramento amministrativo vissute finora dagli apparati amministrativi italiani. Alle regioni sono trasferiti i beni che costituiscono il demanio marittimo; sono trasferiti alle province i beni del demanio idrico (fiumi e laghi che insistono sul territorio di una sola provincia e le miniere). Sono esclusi dal trasferimento gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali all'amministrazione dello Stato agli enti pubblici, alle agenzie, le reti di interesse statale comprese quelle stradali ed energetiche, le strade ferrate, i parchi nazionali, le riserve naturali statali.

Le amministrazioni statali e gli altri enti sono tenuti a trasmettere gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione dal novero dei beni trasferiti all'Agenzia del demanio entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto (24 settembre 2010); l'Agenzia del demanio compila l'elenco dei beni non trasferibili e lo rende pubblico sul sito Internet.

In estrema sintesi, quindi, l'attribuzione dei beni avviene in due fasi. Dapprima lo Stato individua i cespiti da attribuire agli enti territoriali; successivamente gli enti selezionano dagli elenchi i beni che intendono acquisire e ne richiedono l'attribuzione, motivando le finalità e le modalità di utilizzazione che intendono perseguire.

Tali modalità hanno carattere periodico; ogni due anni possono essere assegnati ulteriori beni eventualmente resi disponibili per ulteriori trasferimenti. Peraltro, gli enti territoriali possono individuare e richiedere anche beni non inseriti negli elenchi comprovando i benefici che potrebbero derivare da una diversa utilizzazione dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale.

Ciò detto, i presupposti e l'impianto del decreto n. 85/2010 confermano che le amministrazioni statali - e segnatamente l'Agenzia del demanio - non sono in grado di gestire il proprio patrimonio; dalla relazione tecnica si evince che i proventi derivanti dai beni demaniali (compreso il demanio marittimo) ammontano solo a 140 milioni di euro; né ancora sono in grado di censirne, con ragionevole certezza la consistenza, non sono in grado di comprenderne il valore e declinarlo secondo le varianti dei diversi criteri estimativi, non si propongono categorie di classificazione dei beni pubblici più aderenti alla realtà economica (si fa ancora riferimento alla classificazione del codice civile e non a tipologie di beni pubblici ad elevato valore, né a beni

immateriale, quali frequenze, marchi, crediti, ecc. senza tener conto dei recenti contributi sulla tematica come quelli condensati ad esito degli eccellenti lavori della Commissione Rodotà istituita presso il Ministero della Giustizia per la riforma dello statuto dei beni pubblici).

Si trasferisce la proprietà ma non si stabilisce nulla sui poteri di regolazione dei beni (ri)trasferiti (a chi spetterà la determinazione dei canoni del demanio marittimo?); le tecniche di valorizzazione sono limitate al ricorso ai "fondi immobiliari"; non vi è alcun riferimento ad altri strumenti quali la costituzione di una sorta di mercato dei beni tra enti, di permuta degli stessi, di forme di project financing dedicate, di altre tecniche di finanziarizzazione degli assets pubblici.

Peraltro, come già evidenziato da molti, gli enti territoriali non solo non amministrano meglio delle amministrazioni statali i propri beni, ma gli stessi enti territoriali potrebbero essere forse più facilmente "catturati" da interessi speculativi o indotti da esigenze di cassa a scapito delle ragioni che potrebbero indurre al mantenimento della destinazione pubblica dei certi beni.

Da questo punto di vista ci si può chiedere se non sia giunto il momento - sul versante statale - di rafforzare o di costituire una sede istituzionale ad alta specializzazione con l'elasticità che deriva dalla forma societaria e da articolazioni periferiche che coadiuvino gli enti locali - anche finanziariamente - nei processi di valorizzazione degli asset pubblici.

In altri termini, perché non prevedere una fusione dell'Agenzia del demanio nella Cassa depositi e prestiti, utilizzando, in modo coordinato, la leva finanziaria con asset pubblici, attenzione per la finanza locale ed obiettivi strutturali, specializzazione finanziarie e property management; indipendenza decisionale e controlli parlamentari; favorendo nell'immediato la costituzione di un Fondo dedicato per la valorizzazione dei beni oggetto del trasferimento?