

Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?

di Enrico Buglione

1. Premessa

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (la n. 134), del d. lgs. 85 del 2010, relativo all'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, il cosiddetto federalismo demaniale è divenuto, ufficialmente, il primo della lunga serie di decreti necessaria all'attuazione alla l. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale. Qui non si intende entrare nel merito del provvedimento, per altro già oggetto di vari commenti analitici. Piuttosto se ne vuole discutere la tempistica nel senso che, partire dal federalismo demaniale senza aver prima risolto una serie di questioni di seguito richiamate, appare una scelta discutibile, tanto più trattandosi di questioni, come si vedrà, almeno in teoria di natura contingente.

2. Incompletezza delle informazioni sui beni da trasferire

Un primo problema che sarebbe stato opportuno risolvere preventivamente è quello della parzialità delle informazioni sulla consistenza e sul valore dei beni da attribuire agli enti territoriali, dati attualmente disponibili solo per quelli del patrimonio e del demanio storico artistico direttamente gestiti dall'Agenzia del Demanio. Ha infatti osservato il suo Direttore, nel corso dell'audizione da parte della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 28 aprile 2010, che per il beni patrimoniali in uso governativo direttamente gestiti dalle singole amministrazioni – cioè la maggior parte – esiste una valutazione, ma solo per quelli di cui si è a conoscenza. Con l'art. 2, c. 222 della finanziaria 2010, tuttavia, erano state poste le premesse per superare in un ragionevole arco di tempo questa rilevante carenza informativa. La piena operatività della disposizione citata, infatti, avrebbe permesso, sempre secondo il Direttore dell'Agenzia, sia di conoscere “l'esatta consistenza del patrimonio dello Stato e a chi è affidato”, sia – con l'attribuzione all'Agenzia del ruolo di conduttore unico dei contratti di locazione di tutte le amministrazioni statali a partire dal 1° gennaio 2011 – di conoscere “quanti sono gli immobili in locazione passiva o comunque utilizzati a qualsiasi titolo”, informazione, quest'ultima, indispensabile per avere un quadro completo dei beni trasferibili agli enti locali.

3. Mancanza di informazioni sulla futura struttura delle entrate proprie degli enti territoriali

In secondo luogo, non partire dal cosiddetto federalismo demaniale per l'attuazione della legge 42, sarebbe stato opportuno al fine di consentire agli enti territoriali di avanzare richieste di attribuzione dei bei trasferibili avendo prima un quadro esatto dell'entità di risorse a loro disposizione per valorizzare i beni da acquisire, cosa che, in definitiva, rappresenta il fine ultimo del provvedimento. Questo quadro sarà disponibile, tuttavia, solo quando, con un successivo decreto delegato – probabilmente di prossima emanazione - sarà stata ridefinita la mappa delle loro entrate “geografiche” (cioè prodotte nel territorio amministrato) e in particolare di quelle tributarie proprie e compartecipate. Inoltre, posporre il decreto patrimonio al decreto sulle modalità di finanziamento, avrebbe consentito agli enti di valutare in modo realistico la sostenibilità dei tagli di entrate che, in relazione ai minori proventi dello Stato in seguito al trasferimento dei beni, saranno posti a loro carico in base all'art. 7, c.2 del d. lgs. 85.

4. La situazione di emergenza della finanza pubblica

In terzo luogo, un rinvio del provvedimento in esame sarebbe sembrato opportuno in considerazione dell'attuale crisi della finanza pubblica, per fronteggiare la quale la manovra di cui al d.l. 78 del 2010 impone sacrifici comprensibili ai cittadini con redditi "dichiarati" elevati, ma anche sacrifici meno comprensibili nei confronti di quelli con redditi effettivi medio bassi, essendo essi i principali beneficiari dei servizi pubblici che regioni ed enti locali dovranno tagliare per far fronte alle pesanti riduzioni dei trasferimenti dello Stato, previste nella manovra. Il decreto 85 da questo punto di vista, certamente non aiuta a risolvere la situazione, almeno nel breve periodo. Basandosi di nuovo sulle osservazioni del Direttore dell'Agenzia del Demanio, si può infatti osservare che, per lo Stato:

- a) non sono prevedibili risparmi sui costi dell'Agenzia – in termini di personale, funzionamento, fitti figurativi dei locali da essa utilizzati – visti i nuovi ed importanti compiti ad essa affidati dalla finanziaria 2010, nonché quelli, non meno importanti ed impegnativi, che sempre l'agenzia dovrà svolgere per consentire una corretta attuazione del d. lgs. 85.
- b) l'emanazione del decreto può provocare il blocco delle dismissioni in corso da parte dell'Agenzia, impedendo l'acquisizione di entrate per circa 400 milioni che, secondo la legge finanziaria per il 2010, avrebbero dovuto contribuire a garantire i saldi del bilancio dello Stato;
- c) nel caso di un trasferimento "a macchia di leopardo" dei beni del demanio marittimo e idrico – cioè se alcuni di questi non venissero "optati" dagli enti territoriali – le spese dello Stato per la loro manutenzione non si azzererebbero;
- c) è certa una riduzione delle entrate da canoni e affitti (quantificabile in circa 189 milioni) in seguito al trasferimenti dei beni a regioni ed enti locali, ma sono incerte le modalità ed i tempi per il loro recupero, attraverso i tagli ai trasferimenti dello Stato di cui all'art. 7, c. 2, già citato.

Alle osservazioni di cui sopra si potrebbe naturalmente obiettare che i costi per lo Stato e, quindi, per la collettività nazionale saranno più che compensati dalla valorizzazione dei beni trasferiti effettuata dagli enti territoriali. Tale valorizzazione può, in sintesi, manifestarsi in due modi. Per i beni del demanio e del patrimonio indisponibile, attraverso l'adeguamento delle concessioni a valori più prossimi a quelli di mercato o, che, comunque, tengano maggiormente conto della potenziale redditività del bene per il soggetto concessionario. Per i beni del patrimonio disponibile non in uso governativo, anche attraverso la vendita a privati, cosa che, tuttavia, richiede tempo (ad esempio per la modifica della destinazione d'uso) e denaro (per i lavori necessari a rendere il bene appetibile sul mercato).

La prima strada – adeguamento dei canoni di concessione - appare, dunque, quella più immediatamente percorribile, soprattutto per le concessioni del demanio marittimo, il livello delle quali è, nella quasi totalità dei casi, estremamente basso rispetto alle entrate che il concessionario ottiene dallo sfruttamento economico del bene concesso. Attualmente, le regioni fissano il livello dei canoni, nel rispetto di linee guida individuate dallo Stato, ma i proventi affluiscono al bilancio di quest'ultimo, in quanto titolare dei beni, salvo una percentuale minima. Con il trasferimento della titolarità dei beni alle regioni, invece, esse beneficeranno dell'intero provento dei canoni. Ciò dovrebbe rappresentare, per questo livello di governo, un valido incentivo sia a richiedere l'assegnazione dei beni del demanio in questione, sia ad aumentare i canoni di concessione.

Almeno su quest'ultimo aspetto è lecito, tuttavia, avere dei dubbi. In primo luogo, per l'aumento è necessario attendere la scadenza delle concessioni, oppure pagare delle penali. In secondo luogo, dato l'indotto legato alle attività in concessione e data l'attuale situazione economica, appare per lo meno difficile che la regione disponga del potere contrattuale necessario ad elevare in modo sensibile i canoni di concessione, soprattutto quando concessionarie siano società di rilievo nazionale o internazionale, in grado di spostare agevolmente le attività in altre aree del Paese o all'estero. In questo campo potrebbe manifestarsi, quindi, una situazione tipica da concorrenza

fiscale, cioè quella di una “corsa verso il basso” dei canoni fissati dalle regioni, al fine di mantenere sul proprio territorio le attività economiche esistenti e, magari, di attrarre altre. Del resto proprio un fenomeno di questo tipo si verifica già per le concessioni di sfruttamento delle sorgenti di acque minerali, i canoni delle quali, pur essendo interamente destinati ai bilanci delle regioni, sono ovunque estremamente bassi, rispetto ai risultati economici conseguiti dal concessionario, proprio per evitare la delocalizzazione degli impianti.

5. La non definizione del sistema di perequazione

Infine, per evitare iniquità di trattamento tra enti territoriali – e, quindi, nei confronti dei cittadini in base al luogo di residenza – sarebbe stato opportuno posporre l’attuazione del federalismo demaniale all’emanazione del decreto sul nuovo sistema di perequazione previsto dalla l. 42, anch’esso, sembra, di prossima emanazione. Per chiarire il perché di tale affermazione è necessario ricordare che i beni da trasferire, finora, sono appartenuti allo Stato. Del loro valore patrimoniale e della loro redditività si è quindi avvantaggiato il cittadino italiano, ovunque residente, che, ovviamente, ne ha anche sostenuto le spese attraverso le imposte erariali. Con il trasferimento, il cittadino italiano subirà una perdita – di valore patrimoniale e/o di rendita – per definizione identica su tutto il territorio, mentre il cittadino regionale (indicando con questo termine, per semplicità, anche quello comunale e provinciale) avrà un guadagno il cui valore pro capite sarà diverso a seconda del luogo di residenza, dipendendo dalla localizzazione territoriale dei beni trasferiti, nonché dal valore e/o redditività di ciascuno di questi.

Ovviamente il cittadino regionale dovrà anche farsi carico, attraverso le imposte regionali e locali, delle spese connesse ai beni acquisiti dagli enti localizzati nel territorio in cui risiede. Tali spese, tuttavia, dovrebbero essere inferiori alle entrate, se è vero, come si presume nel decreto 85, che gli enti territoriali saranno in grado di valorizzare tali beni più di quanto, finora, non abbia saputo fare lo Stato, pur disponendo quest’ultimo di una apposita Agenzia, con personale particolarmente qualificato e votata proprio a raggiungere l’obiettivo della valorizzazione.

In definitiva, quindi, la perdita per la collettività nazionale, dovrebbe essere maggiore della sommatoria dei guadagni pro capite dei cittadini regionali. E ciò è prevedibile che si verifichi nonostante i correttivi previsti nel decreto: da un lato la restituzione allo Stato, per il ripiano del debito pubblico nazionale, del 30% dei proventi delle vendite dei beni effettuate dagli enti territoriali (cfr. art. 9 c.5); dall’altro, una riduzione – non è chiaro se una tantum o permanente – dei trasferimenti agli enti territoriali che abbiano deciso di richiedere l’assegnazione dei beni, in proporzione alla perdita dei canoni finora affluiti al bilancio dello Stato. Infatti, se tali correttivi fossero effettivamente in grado di pareggiare la perdita per la collettività nazionale con i guadagni di singole collettività locali, non si vede quale potrebbe essere l’incentivo economico, per gli enti territoriali, a richiedere l’assegnazione dei beni.

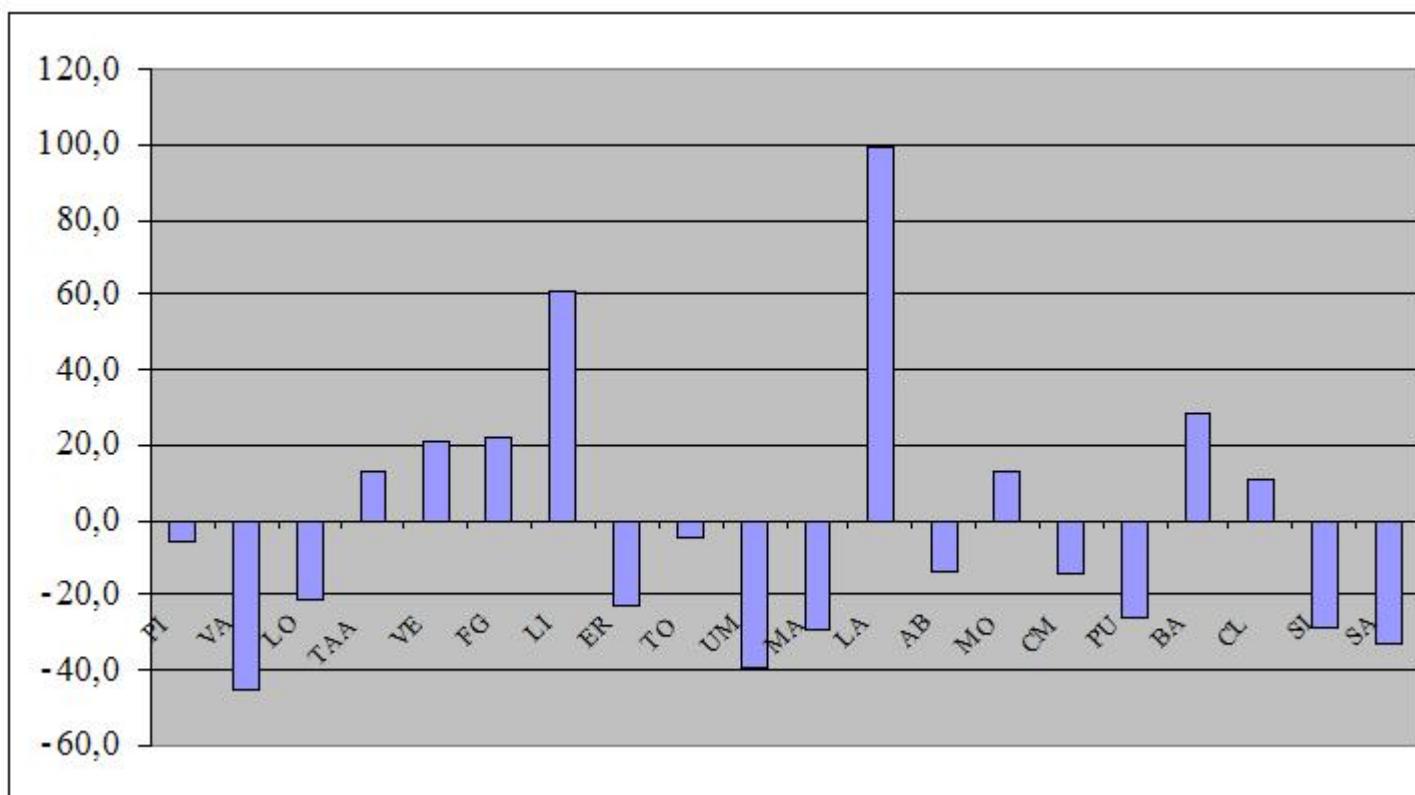
Per dare un’idea della dimensione del problema in oggetto, si è tentata una stima della differenza tra la perdita pro capite per il cittadino nazionale ed il guadagno pro capite per il cittadino regionale, in relazione a due specifiche categorie di beni: il patrimonio disponibile in carico all’Agenzia del demanio ed il demanio marittimo. La scelta è stata effettuata in base alla disponibilità di dati. Per il patrimonio disponibile, il Direttore dell’Agenzia, in occasione della già citata audizione alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, ha fornito sia il valore patrimoniale dei beni – 3.200 milioni - sia la sua distribuzione tra regioni, supponendo che tutti i beni vengano effettivamente richiesti dagli enti territoriali. Per il demanio marittimo, sempre dai dati forniti dal Direttore dell’Agenzia, è possibile conoscere l’ammontare dei canoni e diritti riscossi dallo Stato – 97,7 milioni - ma non il loro riparto per regioni. Quest’ultimo, tuttavia, è stato qui approssimato in base ai Km di spiagge e di opere portuali e banchine di ogni regione, utilizzando i dati disponibili presso L’APAT, Servizio difesa delle coste.

Nel passaggio dalla proprietà indivisa a quella “territorializzata” i cittadini di un notevole numero di regioni subiscono una perdita (cfr. grafici 1 e 2). Nel caso dei beni del patrimonio disponibile, il valore perso dal cittadino italiano (53,6 euro p.c.) non è compensato da quello, sempre in euro p.c., dei beni teoricamente trasferibili in ben 12 regioni su 20. Inoltre, uno scarto positivo significativo – superiore ai 40 euro p.c. – si manifesterebbe solo per i cittadini della Liguria (60 euro) e del Lazio (100 euro). Per il demanio marittimo la situazione è analoga. Le entrate da canoni e diritti finora incassate dallo Stato, divise per il totale della popolazione italiana, compresa quella residente nelle cinque regioni prive di sbocchi sul mare, sono pari a 1,63 euro. Con il trasferimento del demanio marittimo, i cittadini delle regioni prive di coste subirebbero una perdita pro capite di pari ammontare. Ma anche in altre cinque regioni il saldo tra entrate “nazionali” ed entrate “regionalizzate” sarebbe negativo o, in Toscana, pari a zero. Pure in questo caso, infine, saldi positivi tangibili si verificherebbero per i cittadini di due regioni soltanto: la Calabria (+8 euro p.c.) e la Sardegna (+ 10 euro p.c.).

I dati a cui si è appena fatto riferimento hanno un valore meramente indicativo in quanto: da un lato è stata considerata solo una parte del demanio e del patrimonio dello Stato che il d. lgs 85 considera trasferibile agli enti territoriali; dall’altro, non si è tenuto conto degli effetti della valorizzazione dei beni da parte degli enti territoriali a trasferimento avvenuto.

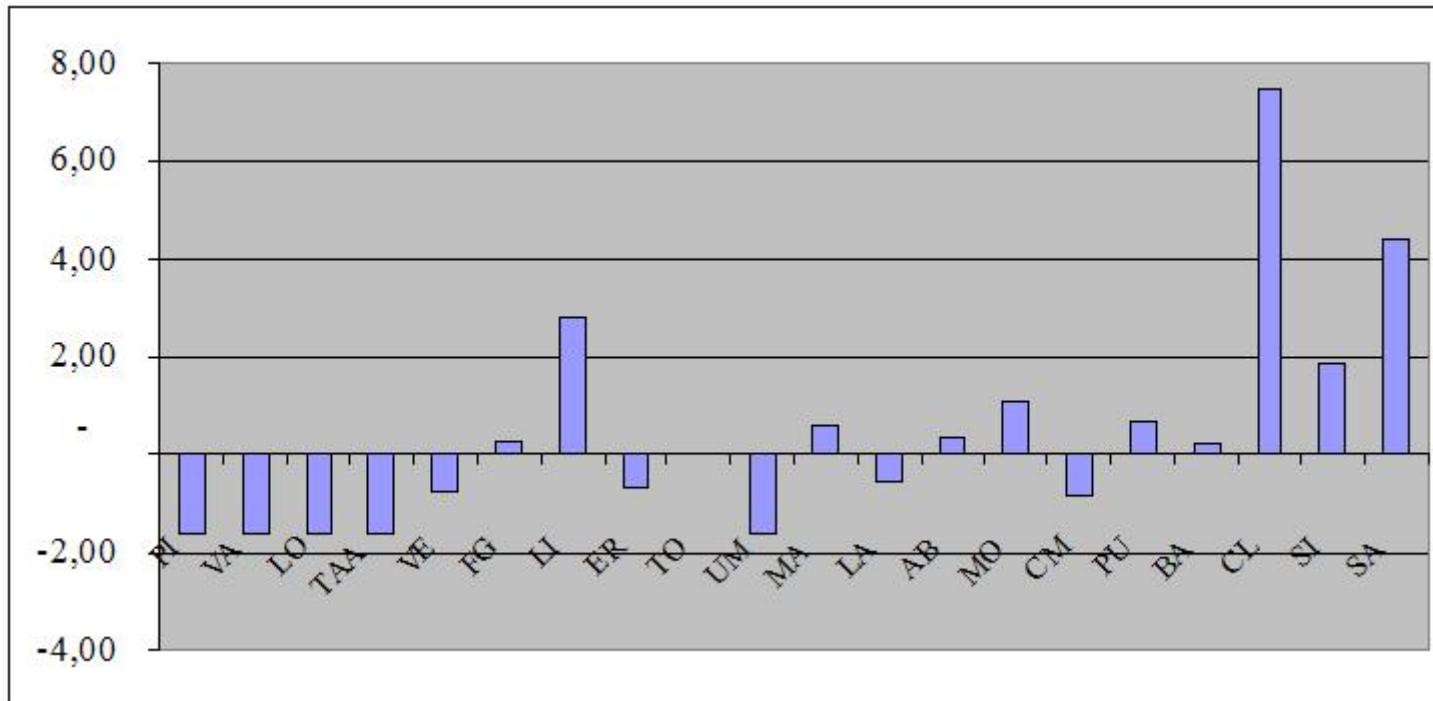
Ciononostante tali dati mettono in evidenza che, con l’attuazione del decreto, alcuni enti territoriali (ed i cittadini in essi residenti) saranno particolarmente avvantaggiati rispetto agli altri per la presenza sul loro territorio di risorse naturali – come sicuramente può essere considerato il demanio marittimo - o di beni pubblici prima di proprietà della collettività nazionale.

Grafico 1 - Effetti in termini p.c. del trasferimento dei beni del patrimonio disponibile dello Stato (1)



(1) Saldo, per regione, tra la quota procapite del valore patrimoniale prima del trasferimento (proprietà indivisa di tutti i cittadini italiani) e la quota p.c. del valore patrimoniale dopo la territorializzazione della proprietà dei beni

Grafico 2 - Effetti in termini p.c. del trasferimento del demanio marittimo (1)



(1) Saldo, per regione, tra la quota procapite del gettito dei canoni e diritti prima del trasferimento (proprietà indivisa di tutti i cittadini italiani) e la quota p.c. del gettito dei canoni e diritti dopo la territorializzazione della proprietà dei beni.

Di per sé, situazioni di questo tipo non sono da considerare anomale. Un esempio da manuale può essere quello delle Province del Canada che hanno un controllo completo delle risorse naturali presenti nel territorio di ciascuna e, per questo, la Provincia di Alberta ottiene risorse finanziarie estremamente ingenti dai canoni sui diritti di sfruttamento dei pozzi petroliferi in essa localizzati.

A ben vedere, tuttavia, situazioni nelle quali singoli enti territoriali vengono a trovarsi in una situazione di vantaggio finanziario rispetto agli altri per le caratteristiche dell'area amministrata, sono molto diffuse, anche in Italia. Basti pensare ai comuni con zone a forte attrazione turistica, o alle regioni capaci più delle altre di attrarre insediamenti industriali, anche a causa della presenza di moderne ed efficienti dotazioni infrastrutturali in gran parte realizzate dallo Stato.

Nei casi menzionati, tuttavia, le entrate degli enti territoriali connesse a questi fattori per così dire esogeni, concorrono a determinare la capacità fiscale dell'ente – cioè la capacità di far fronte con entrate prodotte nel territorio al costo delle funzioni che essi, al pari degli altri enti, sono tenuti ad esercitare. Il gettito di tali entrate, quindi, riduce l'entità dei trasferimenti perequativi assegnati dal governo nazionale. Ciò vale sicuramente per le province del Canada, come dimostra il fatto che nel bilancio di quella di Alberta i trasferimenti hanno una rilevanza minima. Ma, almeno in parte, vale anche per le regioni ed i comuni in Italia: nell'attuale sistema di perequazione, infatti, l'ammontare del gettito Irap (maggiore nelle regioni fortemente industrializzate) e quello dell'Ici sulle seconde case (maggiore nei comuni a forte vocazione turistica e, fortunatamente, non toccato dalla recente

riforma dell’imposta) sono elementi decisivi nella valutazione della capacità fiscale dei singoli enti. L’attuale modello esclude invece qualsiasi riferimento sia alle rendite potenzialmente ottenibili dal patrimonio di ogni ente, sia ai canoni e diritti derivanti da concessioni di sfruttamento economico di beni pubblici. Con l’entrata in vigore del d. lgs. 85 diventa tuttavia indispensabile porre rimedio a tale carenza e ciò può essere fatto solo prevedendo, in sede di attuazione della legge 42/2009, che almeno i canoni e i diritti connessi a concessioni sui beni pubblici concorrono alla determinazione della capacità fiscale dei singoli enti.

6. Un’osservazione conclusiva

Quanto detto sopra indica che, prima di pensare al “federalismo demaniale”, sarebbe stato meglio: completare le informazioni sul valore e la consistenza dei beni da trasferire; verificare che la manovra in discussione al Parlamento volta a fronteggiare la situazione di emergenza della finanza pubblica cominciasse a produrre i risultati attesi; definire la struttura delle entrate proprie degli enti territoriali; definire le caratteristiche del sistema di perequazione, dando adeguato spazio non solo alla questione dei costi standard ma anche a quella della misurazione della capacità fiscale standard.

Come è noto, il decreto legislativo 85 per essere “operativo” necessita, a sua volta, di una serie di provvedimenti di attuazione, per cui potrebbe esserci il tempo per affrontare i problemi a cui si è accennato. In questo caso, il trasferimento di beni del demanio e del patrimonio dello Stato, pur deciso frettolosamente anche per soddisfare le esigenze politiche di un’importante componente della coalizione di governo, potrebbe comunque generare una serie di effetti positivi, ulteriori rispetto a quello della “semplice” valorizzazione.

Ad esempio, se le regioni destinassero una quota dei proventi dei canoni di concessione delle spiagge ai comuni dell’entroterra, vincolando l’assegnazione di tali risorse alla costruzione e gestione di impianti di depurazione, si arginerebbe una delle principali cause dell’inquinamento delle coste, ancora elevato soprattutto in alcune aree del sud.