

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
VI Commissione (Finanze)  
Resoconto di mercoledì 12 maggio 2010

**Schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (Atto n. 196).**

**RILIEVI APPROVATI DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione Finanze, esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, lo schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (Atto n. 196); sottolineato come lo schema di decreto legislativo costituisce un primo fondamentale passo per il completamento del più generale processo di attuazione del federalismo fiscale; evidenziato come il trasferimento alle regioni ed agli altri enti locali di parte dei beni del patrimonio statale costituisca un elemento decisivo per favorire un più proficuo e razionale utilizzo dei beni stessi, attraverso un effettivo coinvolgimento degli enti territoriali nella loro gestione; rilevato come il predetto processo di trasferimento dei beni consentirà di attribuire agli enti locali uno strumento particolarmente utile per il governo del territorio, nonché per realizzare l'effettiva valorizzazione del predetto patrimonio; considerato che le autonomie locali hanno richiesto una serie di modifiche ed integrazioni allo schema di decreto legislativo, alcune delle quali appaiono utili a migliorare il provvedimento, che è stato conseguentemente integrato e sottoposto al parere della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, la quale ha espresso su di esso parere favorevole,

**VALUTA FAVOREVOLMENTE**

*lo schema di decreto legislativo e formula i seguenti rilievi:*

- a) si rileva innanzitutto l'esigenza di approfondire tutte le tematiche attinenti al demanio idrico ed al demanio marittimo affrontate dallo schema di decreto legislativo;*
- b) con riferimento al comma 2 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, il quale stabilisce che gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti ad assicurarne la massima valorizzazione funzionale, si rileva come l'articolo 19 della legge n. 42 del 2009, che stabilisce i principi e criteri direttivi in materia di decentramento patrimoniale, non preveda espressamente un obbligo di valorizzazione dei beni del patrimonio attribuiti ai predetti enti, segnalandosi inoltre la necessità di stabilire a tale proposito procedure, atte al trasferimento dei beni, finalizzate al migliore e meno costoso esercizio di funzioni pubbliche sul territorio;*
- c) con riferimento al comma 1 dell'articolo 2 dello schema di decreto, il quale prevede che lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a comuni, province, città metropolitane e regioni, sulla base dei criteri specificati dal comma 5 del medesimo articolo 2, si rileva come i principi e criteri direttivi di delega di cui all'articolo 19 della citata legge n. 42 del 2009, sembrano riservare allo Stato il compito di stilare le apposite liste che individuano i singoli beni da trasferire, limitando la concertazione in sede di Conferenza Unificata alla fase di attribuzione di tali beni agli enti territoriali, segnalandosi inoltre la necessità di prevedere a tal proposito la facoltà, per gli enti territoriali, di avanzare domande, adeguatamente motivate, per il trasferimento di beni inizialmente non inseriti nelle predette liste;*
- d) con riferimento al comma 3 dell'articolo 2 dello schema di decreto, il quale dispone che, in applicazione del principio di sussidiarietà, qualora un bene non sia attribuito ad un ente territoriale di un determinato livello di governo, lo Stato può comunque procedere, sulla base delle richieste avanzate, all'attribuzione del bene medesimo ad un ente territoriale di un diverso livello di Governo,*

si rileva l'opportunità di chiarire meglio la portata della previsione, la quale sembra disciplinare l'ipotesi in cui un bene, pur attribuito ad un determinato livello di governo, non sia tuttavia richiesto dall'ente territoriale interessato appartenente a quel livello di governo;

*e)* con riferimento al comma 5 dell'articolo 2 dello schema, il quale contempla l'ipotesi che i beni statali possono essere attribuiti, a titolo non oneroso, anche in quote indivise, a più enti corrispondenti a diversi livelli di governo o a più enti del medesimo livello di governo, ovvero ancora in maniera mista, si rileva come l'attribuzione di un medesimo bene tra più enti territoriali potrebbe determinare criticità in ordine alla gestione del bene, anche in relazione alle scelte, evidentemente da concertare tra i diversi enti, inerenti alla sua concreta valorizzazione;

*f)* con riferimento alla lettera *b)* del comma 5 dell'articolo 2, la quale prevede che, in applicazione del criterio di semplificazione, i beni possano essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge n. 112 del 2008, si rileva l'opportunità di verificare la formulazione della norma alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2009, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58, comma 2, del predetto decreto - legge n. 112, per contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto nella materia «governo del territorio» lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio;

*g)* sempre con riferimento alla lettera *b)* del comma 5 dell'articolo 2, si rileva l'opportunità di valutare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, prevedendo che la deliberazione del consiglio comunale o provinciale di approvazione del piano di alienazioni è trasmesso ad un'apposita conferenza di servizi (alla quale partecipano il comune, la provincia e la regione interessati), la cui determinazione finale costituisca provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale;

*h)* con riferimento alla lettera *c)* del comma 5 dell'articolo 2 dello schema, la quale prevede, tra l'altro, che l'attribuzione dei beni immobili appartenenti allo Stato possa avvenire mediante attribuzione diretta dei beni a fondi comuni di investimento immobiliare già costituiti o da costituire, da parte di uno o più enti territoriali, si rileva l'opportunità di valutare la praticabilità di tale opzione, la quale sembra preclusa dalla normativa attualmente vigente;

*i)* con riferimento alla lettera *d)* del comma 5 dell'articolo 2 dello schema, la quale prevede la correlazione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni statali trasferiti, si segnala l'esigenza di tenere conto delle modifiche che potrebbero essere apportate all'assetto delle competenze e delle funzioni esercitate da province, comuni e città metropolitane, ad opera del disegno di legge C. 3118, recante la cosiddetta «Carta delle autonomie», attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera;

*l)* con riferimento al primo periodo del comma 1 dell'articolo 3 dello schema, il quale dispone che i beni sono individuati e attribuiti ad uno o più livelli di governo territoriale, mediante l'inserimento in appositi elenchi, si segnala l'opportunità di integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, specificando che l'individuazione dei beni è effettuata ai fini della loro attribuzione ad uno o più livelli di governo, coordinandola in tal modo con il disposto dell'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto, il quale anch'esso disciplina l'individuazione dei beni, al fine di meglio delimitare la fase dell'individuazione dei beni rispetto a quella dell'attribuzione degli stessi ai diversi livelli di governo;

*m)* con riferimento al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 3, si rileva l'opportunità di stabilire un termine temporale, ripetibile nel tempo, per l'adozione di eventuali decreti del Presidente del Consiglio dei ministri integrativi o modificativi degli elenchi per l'individuazione ed attribuzione dei beni;

*n)* con riferimento al terzo periodo del già citato comma 1 dell'articolo 3, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, specificando che gli elementi informativi di cui devono essere corredati gli elenchi dei beni da trasferire riguardano anche lo stato

giuridico, la consistenza, il valore del bene, le entrate corrispondenti ed i relativi costi di gestione;  
o) con riferimento al comma 2 dell'articolo 3 dello schema, il quale prevede, che, solo relativamente alle aree ed ai fabbricati, le regioni e gli enti locali che intendano acquisire i beni siano chiamati a presentare all'Agenzia del demanio un'apposita domanda di attribuzione, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, sopprimendo il riferimento alle aree ed ai fabbricati, al fine di escludere la sussistenza di due distinti procedimenti (uno relativo alle aree ed ai fabbricati, l'altro relativo agli altri beni) per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali, duplicità che potrebbe introdurre elementi di contraddizione all'interno della disciplina dettata dallo schema di decreto;

p) sempre con riferimento al comma 2 dell'articolo 3 dello schema, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, aggiungendo un nuovo periodo, volto a dettare una norma specifica concernente i beni del demanio idrico ed i beni del demanio marittimo, per i quali, qualora essi siano stati individuati in gruppi, si preveda che la domanda di attribuzione deve riguardare tutti i beni compresi in ciascun gruppo;

q) con riferimento alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 5, la quale annovera, tra le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili, tutti gli aeroporti di interesse regionale facenti parte del demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, al fine di contemplare anche gli aeroporti di interesse locale;

r) con riferimento alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 5, la quale indica, tra i beni trasferibili, tutte le aree e i fabbricati di proprietà dello Stato, diversi dalle tipologie di beni immobili indicati in precedenza, ad eccezione dei beni esplicitamente non trasferibili ai sensi del comma 2 dell'articolo 5, si rileva l'opportunità modificare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, al fine di sostituire il riferimento alle aree ed ai fabbricati con quello a tutti i beni di proprietà dello Stato;

s) con riferimento al comma 2 dell'articolo 5, il quale individua le tipologie e le caratteristiche dei beni che sono in ogni caso non trasferibili, indicando, tra gli altri, i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari, si rileva l'opportunità identificare meglio a quale categoria di beni e a quali accordi faccia riferimento la disposizione, nonché di specificare che la normativa vigente in materia di beni culturali, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, resta ferma anche per quanto riguarda l'autorizzazione all'alienazione dei predetti beni;

t) con riferimento al comma 3 dell'articolo 5, il quale regola il procedimento per l'individuazione dei beni esclusi dal trasferimento, si rileva l'opportunità di precisare il regime applicabile ai beni in possesso dei requisiti indicati nel comma 2 che non risultino tuttavia indicati negli elenchi previsti dal comma 3 ai fini della predetta esclusione;

u) con riferimento al primo periodo del comma 3 dell'articolo 5, il quale stabilisce che, ai fini dell'esclusione dei beni dal trasferimento, le amministrazioni statali e gli altri enti devono predisporre l'elenco dei beni per i quali si richiede l'esclusione, si rileva l'opportunità di integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, prevedendo esplicitamente che l'Agenzia del demanio compila a sua volta l'elenco relativo ai propri beni;

v) con riferimento al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 5, ai sensi del quale, entro i trenta giorni successivi alla comunicazione da parte delle amministrazioni statali degli elenchi dei beni di cui si richiede l'esclusione dal trasferimento, quindi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, il Direttore dell'Agenzia del demanio dovrà provvedere alla predisposizione e alla pubblicazione sul proprio sito internet dell'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, stabilendo che il provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio è redatto previo parere della Conferenza Unificata;

z) con riferimento al terzo periodo del comma 3 dell'articolo 5, il quale prevede la possibilità di integrare o modificare l'elenco dei beni di cui si richiede l'esclusione dal trasferimento, si rileva l'opportunità di chiarire se le eventuali modifiche o integrazioni al predetto elenco debbano essere,

in ogni caso, effettuate entro il termine ultimo, previsto dal medesimo comma 3, di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, in quanto, qualora fossero resi possibili interventi anche oltre il predetto termine, la procedura indicata andrebbe coordinata con le scadenze fissate dall'articolo 3 per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che dispongono l'attribuzione di beni ai singoli enti;

*aa)* con riferimento al comma 4 dell'articolo 5, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti a comuni, province, città metropolitane e regioni che li richiedono, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, stabilendo che il predetto DPCM deve essere adottato entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata;

*bb)* sempre con riferimento al comma 4 dell'articolo 5, si evidenzia l'opportunità di coordinare tale previsione con la scelta, operata dall'articolo 2, comma 27, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), di affidare al Ministero della difesa, attraverso la nuova società Difesa Servizi spa, l'attività di valorizzazione e riqualificazione degli immobili militari, eventualmente fissando un termine entro il quale il Ministero della difesa e la citata società Difesa Servizi devono concludere le procedure di valorizzazione previste dal citato comma 27, decorso il quale i beni stessi, non oggetto di valorizzazione, rientrerebbero nell'ambito dei beni suscettibili di trasferimento in base alle norme del decreto legislativo;

*cc)* ancora con riferimento all'articolo 5, si rileva l'opportunità integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, al fine di inserire nel corpo dell'articolo un nuovo comma, il quale preveda che, nel quadro degli accordi di valorizzazione dei beni culturali già contemplati dall'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, il Ministero per i beni e le attività culturali trasferisca alle regioni ed agli altri enti territoriali i beni e le cose indicate nei richiamati accordi di valorizzazione;

*dd)* si rileva l'esigenza di specificare che gli accordi di valorizzazione dei beni culturali di cui alla precedente lettera possano riguardare anche i beni ubicati nei siti italiani inseriti nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO che si trovino in stato di abbandono;

*ee)* con riferimento all'articolo 6, il quale demanda ad uno o più regolamenti il riordino e l'adeguamento della disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliari con apporto pubblico, di cui all'articolo 14-*bis* della legge n. 86 del 1994, si rileva come la delega di cui alla legge n. 42 del 2009 non rechi un esplicito criterio di delega sul riordino e l'adeguamento della disciplina dei fondi comuni immobiliari «chiusi» istituiti con apporto di beni immobili, e come occorra pertanto valutare la conformità del medesimo articolo 6 con i criteri di delega stabiliti dalla citata legge n. 42;

*ff)* sempre con riferimento all'articolo 6, si rileva come appare problematico, sotto il profilo delle fonti del diritto, affidare ad una fonte di rango secondario, quale il regolamento governativo di delegificazione, il riordino della disciplina di rango primario relativa ai fondi comuni, in particolare in quanto la norma non sembra rispettare le previsioni di cui all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 in materia di delegificazione, ad esempio in quanto non dispone l'abrogazione delle norme vigenti all'entrata in vigore delle norme regolamentari;

*gg)* ancora con riferimento all'articolo 6, si rileva comunque l'opportunità di integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, prevedendo che i regolamenti siano emanati previo parere della Conferenza Unificata, che il valore dei beni attribuiti ai fondi immobiliari sia stimato da un esperto indipendente e che rimane comunque ferma la possibilità, per gli enti territoriali, di promuovere la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare o di partecipare ad essi, secondo la disciplina in materia di fondi immobiliari chiusi dettata dal Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998;

*hh)* con riferimento al comma 2 dell'articolo 7, il quale prevede che, con uno o più decreti del

Presidente del Consiglio dei ministri, sono determinati i criteri e i tempi per ridurre le risorse spettanti a qualsiasi titolo alle regioni e agli enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente al processo di trasferimento dei beni statali, si rileva l'opportunità di integrare la disposizione nel senso indicato dalle autonomie locali, sostituendo la nozione di riduzione delle risorse con quella di adeguamento delle risorse (che può realizzarsi sia attraverso una diminuzione sia attraverso un aumento delle risorse stesse), nonché stabilendo che i predetti decreti sono adottati previa intesa in sede di Conferenza Unificata;

*ii)* sempre con riferimento al comma 2 dell'articolo 7, si rileva come esso demandi ad una fonte di rango secondario - un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - la determinazione di criteri e tempi per ridurre le risorse spettanti alle regioni e agli enti locali, laddove molte delle risorse suscettibili di riduzione trovano fondamento in disposizioni di rango primario, senza inoltre prevedere un termine per l'adozione dei decreti di riduzione delle risorse spettanti agli enti territoriali, che dovrebbero essere adottati contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni;

*ll)* ancora con riferimento alla tematica della riduzione dei trasferimenti statali connessa al trasferimento dei beni agli enti locali, si rileva l'opportunità di considerare che il trasferimento dei beni dallo Stato agli enti territoriali comporterà, oltre alla riduzione delle entrate statali, anche il trasferimento in capo agli enti medesimi degli oneri di gestione connessi alla proprietà dei beni attualmente sostenuti dallo Stato, nonché il venir meno, per i comuni cui saranno attribuiti i beni immobili, dell'ICI attualmente dovuta dallo Stato ai comuni stessi per i beni attualmente statali che saranno trasferiti;

*mm)* con riferimento all'ipotesi, prospettata dalle autonomie locali, di prevedere che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti non si applichino i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito, si rileva come la vigente normativa in materia di patto di stabilità interno, contenuta nel Titolo III, Capo III, del decreto - legge n. 112 del 2008, disciplina questo istituto esclusivamente per il periodo dal 2009 al 2011, laddove tale previsione introdurrebbe una deroga di carattere permanente ad un quadro normativo, quello del patto di stabilità interno, suscettibile di variazioni;

*nn)* si rileva l'opportunità di prevedere che i proventi derivanti dall'alienazione di beni apportati dagli enti territoriali a fondi immobiliari, debbano essere destinati a riduzione del debito pubblico, nazionale e locale, e non possano invece essere utilizzati a copertura di spese di natura corrente;

*oo)* si evidenzia la necessità che, nelle more del completamento del processo di federalismo demaniale, non vengano avviate nuove ed ulteriori procedure di vendita relative ai beni oggetto delle norme dello schema di decreto legislativo.