

XVI legislatura

**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"
(Atto del Governo n. 196)**

Aprile 2010
n. 77



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Ha collaborato il dott. Dario Pezzati nell'ambito di uno stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
<i>Articoli 1- 5.....</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 6 (Semplificazione delle procedure di attuazione del federalismo demaniale)</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 7 (Disposizioni finali).....</i>	<i>8</i>

PREMESSA

Il testo dello schema di decreto esaminato dalla presente Nota è quello che è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 12 marzo 2010 e che recepisce le modifiche concordate nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 4 marzo 2010. In particolare, viene stabilito che la procedura di trasferimento dei beni agli enti territoriali si determina esclusivamente in base ad una espressa richiesta degli enti interessati (v. articolo 3, comma 2), compatibilmente con l'esigenza di garantire un'equa distribuzione dei beni tra i diversi livelli di governo; inoltre, le disposizioni finali di cui all'articolo 7 prevedono che gli appositi DPCM determinino i criteri per l'adeguamento, anziché la riduzione, delle risorse spettanti agli enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguenti al trasferimento dei beni. Il nuovo comma 3 del medesimo articolo 7 dispone infine che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti non si applicano 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.

La RT allegata al provvedimento afferma che esso non determina oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e tratta unicamente gli articoli 3 (Trasferimento dei beni), 6 (Semplificazione delle procedure di attuazione del federalismo demaniale) e 7 (Disposizioni finali).

Articoli 1- 5

L'articolo 1 prevede che vengano individuati, con decreti attuativi del Presidente del consiglio dei ministri, i beni statali che, su richiesta dell'ente territoriale interessato, possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

L'articolo 2 riguarda le modalità di attribuzione dei beni, che devono essere individuati dallo Stato, previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale.

L'articolo 3, riguardante il trasferimento dei beni, prevede che gli stessi siano individuati, ai fini dell'attribuzione ad uno o più livelli di governo territoriale, mediante l'inserimento in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

L'articolo 4 si riferisce allo *status* dei beni: essi entrano in linea di massima a far parte del patrimonio disponibile, salvo quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile.

L'articolo 5 elenca le tipologie di beni che, con le relative pertinenze, possono essere oggetto di trasferimento a favore degli enti territoriali che lo richiedano.

La RT, con riferimento all'articolo 3, afferma che il gettito erariale potenzialmente interessato da riduzioni, in relazione al

trasferimento di beni previsto dall'articolo stesso, ed al conseguente venir meno del reddito da essi prodotto, ammonta a 189 mln, sulla base delle previsioni di bilancio per l'anno 2010 in termini di competenza. La tabella seguente riporta la composizione di detto importo.

Voci	Importi (mln)
Beni immobili patrimoniali - Redditi per affitti, concessioni e canoni	40
Regolarizzazioni di occupazioni del demanio marittimo	6
Proventi dell'utilizzazione di acque pubbliche	3
Proventi dei beni demaniali (compreso quello marittimo)	140
Totale	189

La RT specifica poi che l'effettiva determinazione delle riduzioni verrà effettuata in sede di emanazione degli appositi DPCM e che, comunque, il comma 2 dell'articolo 7 del provvedimento in esame prefigura un meccanismo compensativo tale da determinare la neutralità finanziaria dell'operazione.

Al riguardo, vanno segnalati alcuni profili rilevanti per quanto di competenza, tenendo comunque presente che si tratta dell'attuazione dei principi di delega previsti dall'articolo 19 della legge n. 42 del 2009.

In primo luogo occorre rilevare che l'operazione in questione potrebbe comportare un effetto di indebolimento della funzione di garanzia svolta dal patrimonio dello Stato rispetto all'entità del debito

pubblico; i beni oggetto del trasferimento risultano infatti inseriti nell'attivo del conto patrimoniale dello Stato a fronte del passivo costituito dallo *stock* di debito pubblico relativo alle amministrazioni centrali.

Si ricorda inoltre il vincolo introdotto sul tema dal comma 5 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006: tale disposizione prevede che, a decorrere dall'anno finanziario 2006, i maggiori proventi derivanti dalla dismissione o alienazione del patrimonio immobiliare dello Stato siano destinati alla riduzione del debito, conferendo i relativi proventi al Fondo di ammortamento del debito e che l'eventuale diversa destinazione di quota parte di tali proventi resti subordinata alla previa verifica con la Commissione europea della compatibilità con gli obiettivi indicati nell'aggiornamento del Programma di stabilità presentato all'Unione europea. Il processo introdotto dallo schema di decreto in esame appare limitare la possibilità di incidere sulla riduzione del debito nonché, indirettamente, sui corrispondenti oneri di gestione.

In proposito, si ricorda poi quanto affermato dalla Corte dei conti in ordine agli effetti di eventuali riduzioni del patrimonio statale stesso, con riferimento "ai principi posti dalla Costituzione, più volte confermati e interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, che pongono al centro del sistema l'obbligo della rendicontazione e la tutela degli equilibri della finanza pubblica (articoli 81, 100, 103 Cost.)"¹. Gli effetti sulla finanza pubblica associabili al

¹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Elementi per l'audizione sul decreto-legge n. 63/02 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), presso le Commissioni Finanze e Bilancio riunite della Camera dei Deputati, 7 maggio 2002.

provvedimento in esame dovrebbero essere valutati, per analogia con quanto asserito dalla Corte dei Conti in riferimento alla dismissione di parte del patrimonio statale, in un'ottica onnicomprensiva dell'operazione di trasferimento, tale da investire sia il già citato profilo del venir meno della funzione di garanzia dei beni sottratti al conto del patrimonio dello Stato, sia i profili di rappresentazione contabile della gestione di tali cespiti.

Con riferimento all'entità del valore dei beni potenzialmente trasferibili, la RT non fornisce alcuna indicazione. In proposito, si evidenzia che, sulla base di dati forniti dall'Agenzia del Demanio², il valore di libro del patrimonio disponibile ammonta a 3,3 mld, 960 mln dei quali attengono a beni che - in base all'articolo 5, comma 2, del provvedimento in esame - sono esclusi dal trasferimento in quanto oggetto di accordi con gli enti locali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari. Il patrimonio indisponibile ammonta a circa 30 mld e il demanio storico artistico a 16,3 mld, mentre le altre categorie di demanio (marittimo, idrico, ecc.) non sono valorizzate nel conto generale del patrimonio.

Si ricorda infine che l'articolo 2, comma 222, della legge finanziaria per il 2010 prevede che tutte le amministrazioni pubbliche che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o dei medesimi soggetti pubblici, trasmettano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto

² Cfr. Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, documentazione depositata nel corso della seduta congiunta delle Commissioni bilancio della Camera dei Deputati e del Senato, 22 aprile 2010. I dati presentati riguardano dati di consistenza al 31/12/2009 e valori di libro al 31/12/2008 ed includono i beni all'estero.

patrimoniale dello Stato. A tal fine, il Dipartimento del Tesoro ha predisposto una procedura per raccogliere, con modalità telematica, i dati in questione, tra il 1° ed il 31 marzo 2010, prevedendo altresì l'utilizzazione del medesimo sistema, per eventuali modifiche o integrazioni, fino al 30 giugno 2010³. La relazione tecnica alla "finanziaria" per il 2010⁴ riguardante un insieme di commi, tra cui il citato 222, ha considerato le disposizioni come tali da produrre effetti finanziari positivi quantificati in 65 mln a decorrere dal 2011.

Appare, quindi, opportuno acquisire un chiarimento in merito alla eventuale ricaduta sugli effetti della citata disposizione - i quali si presumono scontati nel bilancio a legislazione vigente - determinata dalla normativa in esame, nonché sui connessi problemi di coordinamento tra le due normative.

Articolo 6
(Semplificazione delle procedure di attuazione del federalismo demaniale)

L'articolo (alinea) prevede che venga riordinata la disciplina dei fondi immobiliari ai fini di favorire l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, lettera c), del provvedimento in esame, che riguarda la facoltà, da parte degli enti locali, di attribuire i beni trasferiti dallo Stato a fondi comuni di investimento immobiliari già costituiti o da costituire ai sensi dell'articolo 58 del decreto-legge n.

³ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Nota inviata in data 24 febbraio 2010 a tutte le Amministrazioni Pubbliche previste dall'art. 1, c. 2, D.Lgs. N. 165/2001, con oggetto "Adempimenti connessi all'applicazione dell'art. 2, comma 222, Legge finanziaria 2010".

⁴ Cfr. RT al maxiemendamento del relatore 2.1877 all'A.C. 2936.

112 del 2008. Tale riordino è affidato a uno o più regolamenti, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro per le riforme e per il federalismo e il Ministro per gli affari regionali, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Si prevede inoltre (comma 1, lettera b)) la possibilità che le quote di tali fondi immobiliari vengano sottoscritte anche da persone fisiche, persone giuridiche e altri enti privati.

Infine il comma 1, lettera e), stabilisce che continuerà ad applicarsi, sia per gli apporti degli enti pubblici che per gli apporti di soggetti privati, la disciplina fiscale attualmente vigente.

La RT afferma che la norma non determina significativi effetti di gettito, in quanto permangono le disposizioni fiscali attualmente vigenti sui fondi immobiliari.

Al riguardo, nel condividere l'affermazione della RT in merito alla neutralità fiscale della disposizione - con riferimento al regime attualmente vigente per i fondi immobiliari -, si rileva che nella stima dei benefici potenzialmente rivenienti dal conferimento in fondi immobiliari preesistenti o di nuova costituzione andrebbe preliminarmente tenuto conto del fatto che, storicamente, la valorizzazione di immobili pubblici è un percorso complesso e lungo; ciò a causa di una serie di elementi quali rischi giuridico-amministrativi (in relazione per esempio alla variazione della

destinazione d'uso e alla c.d. "bonifica amministrativa" degli immobili), nonché delle difficoltà connesse all'esigenza di definire un'appropriata *governance* del fondo, in considerazione della possibile partecipazione ai fondi immobiliari in questione da parte di soggetti privati. Nella seconda ipotesi, ovvero in caso di costituzione di fondi *ad hoc*, sarebbe opportuno inoltre valutare i costi generali (al netto di quelli fiscali, espressamente esclusi dalla norma) connessi alle operazioni di carattere autorizzatorio necessarie all'avvio dei nuovi strumenti.

Articolo 7 ***(Disposizioni finali)***

Il comma 1 dell'articolo prevede che tutti gli atti, contratti e formalità siano esenti da ogni diritto e tributo.

In base al comma 2, la definizione di criteri e tempi per l'adeguamento delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali derivante dal trasferimento dei beni sarà effettuata con uno o più decreti del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata.

Il comma 3 stabilisce che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti in base al presente decreto non viene applicato il patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito; l'entità di tale

importo verrà stabilita secondo i criteri e le modalità individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

La RT afferma, con riferimento a quanto previsto dal comma 1, che la norma determina una rinuncia a maggior gettito.

In relazione al comma 2, sostiene che la disposizione assicura la neutralità finanziaria del provvedimento nel suo complesso, in quanto dispone la rideterminazione dei trasferimenti erariali agli enti territoriali a compensazione delle minori entrate erariali.

Al riguardo, appare condivisibile l'affermazione della RT riferita al fatto che la disposizione di cui al comma 1 determini una rinuncia a maggior gettito e non comporti quindi effetti sugli equilibri della finanza pubblica.

Appare invece necessario acquisire chiarimenti circa taluni aspetti riguardanti l'individuazione dell'entità delle riduzioni dei trasferimenti erariali e la loro attuazione nel tempo.

Emergono al riguardo due diversi profili: in primo luogo, il tenore letterale delle disposizioni non sembra garantire in modo certo la contestualità tra l'attribuzione dei beni e le corrispondenti riduzioni compensative. Un eventuale disallineamento temporale appare suscettibile di determinare effetti negativi per il bilancio dello Stato.

Inoltre, non è chiaro se l'entità delle riduzioni venga individuata una volta per tutte, ovvero si prevedano rideterminazioni successive. Nel primo caso, potrebbero verificarsi situazioni suscettibili di

compromettere gli equilibri finanziari degli enti coinvolti nel trasferimento; nella seconda ipotesi, sarebbe opportuno acquisire chiarimenti sui criteri che potrebbero venire utilizzati e sulla scansione temporale delle successive dinamiche compensative. Infatti, mentre l'evidenza empirica consente una quantificazione sufficientemente puntuale dei redditi ai quali l'erario rinuncia all'atto del trasferimento, non appare scontato che la produzione dei flussi finanziari successivamente introitati dagli enti assegnatari sia agevolmente determinabile *ex-ante*. Andrebbero inoltre chiariti alcuni aspetti legati alle concrete modalità di trasferimento degli immobili: in particolare, nell'eventualità che non sia escluso il trasferimento di beni a più livelli di governo territoriale, non è chiaro come verrebbero suddivisi sia gli oneri di gestione che il reddito prodotto. Analoga problematica potrebbe derivare dalla possibilità, prevista dalla norma, di individuare i beni del demanio idrico e del demanio marittimo sia singolarmente che per gruppi. Si tratta comunque di chiarire come venga garantita l'invarianza degli equilibri finanziari di ogni singolo ente, tenendo conto anche degli aspetti dinamici che riguardano la continuità della programmazione.

Riguardo poi all'affermazione, contenuta nella relazione allo schema di decreto legislativo in esame, in base alla quale i beni trasferiti al livello di governo territoriale verrebbero gestiti e valorizzati meglio rispetto a quanto accade con la gestione centralizzata, si evidenzia che comunque gli enti territoriali dovranno scontare un periodo di organizzazione per attivare adeguate procedure volte a ricavare il reddito potenzialmente atteso e a valorizzare il patrimonio che verrà trasferito dallo Stato. Si sottolinea infine che il

trasferimento in oggetto determinerà il venir meno dell'ICI che veniva goduta in relazione agli immobili del patrimonio statale non destinati esclusivamente ai compiti istituzionali⁵.

Con riferimento al comma 3, si evidenzia che esso è stato inserito nella versione dello schema di decreto redatta nel mese di marzo, che recepisce le modifiche concordate nella Conferenza unificata, per cui la RT allegata alla versione precedente non ne contempla gli effetti.

In proposito, premesso che l'esclusione dei vincoli del Patto di stabilità interno è limitata all'importo delle spese già sostenute attualmente dallo Stato per la gestione del bene trasferito, si rileva che la formulazione della norma in esame non chiarisce espressamente se la previsione di non applicare alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi delle disposizioni del presente decreto i citati vincoli venga riferita ad un periodo temporalmente definito, ovvero debba essere considerata permanente. Appare opportuno acquisire un chiarimento in tal senso.

Si rileva inoltre che la garanzia dell'invarianza si basa sulla concreta possibilità di individuare con esattezza l'entità della spesa attualmente sostenuta dallo Stato da imputare (ai fini del PSI) ai singoli enti in relazione ai beni trasferiti; esiste dunque il rischio che la ripartizione delle spese possa avvantaggiare taluni enti a scapito di altri, determinando quindi per taluni enti effetti finanziari negativi.

⁵ In base all'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 504 del 1992 l'esenzione dall'ICI per gli immobili posseduti dallo Stato riguarda quelli destinati esclusivamente ai compiti istituzionali.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>