



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Il federalismo demaniale e il suo impatto sul Mezzogiorno
di Manlio Ingresso

1- Sotteso al dibattito sul federalismo è il giudizio sull'inefficienza delle Pubbliche Amministrazioni meridionali e sulle carenze istituzionali che ritardano, se non ostacolano, la valorizzazione dello straordinario patrimonio ambientale, paesaggistico, culturale e storico-architettonico del Sud d'Italia.

In questo breve intervento dedicato al federalismo demaniale ed al suo impatto sul Mezzogiorno voglio dedicare attenzione alla riflessione sugli aspetti critici della governance del territorio locale. Fornirò una mia personale chiave di lettura sul cd. divario di sviluppo del Mezzogiorno con il resto del Paese. Ovviamente lo farò, per quel che sono le mie competenze di tributarista, alla luce della recente decreto legislativo n. 85/ 2010 sul federalismo demaniale.

Voglio subito anticipare il mio pensiero sull'argomento.

Con tutto il rispetto per le altrui autorevoli opinioni, per me parlare di impatto del federalismo sul Mezzogiorno è un falso problema.!

Dobbiamo abbandonare la logica del Nord e del Sud , del "divario" tra le due Italie.

Si tratta di discorsi vecchi. Questo perché all'interno della società e dell'economia meridionale esistono permanenti e significative differenze tra le aree locali. Vizi e virtù convivono all'interno della medesima area territoriale. . Lo scenario non può che svolgersi in orizzontale e non in verticale (Nord e Sud) .

E' pacifico che nella maggior parte dei casi i problemi sono più acuti nel Sud e quello che si può fare al Nord è quasi impossibile farlo al Sud.!. Ma si tratta dell' estrema semplificazione di un complesso di nodi critici molto divergenti ed eterogenei tra di loro.

Il Mezzogiorno non è un'area né unica né omogenea, anzi è caratterizzata da dinamiche disuniformi nelle diverse località che la definiscono geograficamente . Bisogna, a mio avviso, segmentare il territorio del Mezzogiorno.

La qualità dei servizi pubblici, come sanità, trasporti, istruzione, giustizia., varia in positivo e in negativo, da località a località del Sud, e lo stesso dicasi per le infrastrutture o l'ordine pubblico. La capacità di governance del territorio cambia da area ad area e non tutto è oscurità o oscurantismo.

Fare di ogni erba un fascio e non saper distinguere il bene dal male, non aiuta ad interpretare i fenomeni sociali, economici e giuridici e tanto meno aiuta a fornire le soluzioni ai problemi sul tappeto!

Quindi, se mi si chiede dell'impatto del federalismo demaniale sul Mezzogiorno, direi di andare a valutare tale impatto sui singoli enti territoriali del Sud e non sull'entità astratta ed indifferenziata Mezzogiorno.

Anticipate così, al meno in parte, le conclusioni, vediamo di intenderci sul federalismo demaniale!

2- Nel maggio scorso, il Governo ha approvato il decreto sul federalismo demaniale¹: è il primo atto legislativo che da attuazione alla legge delega del 2009 sul federalismo fiscale.

Diciamo allora che il federalismo demaniale è il primo boccone del federalismo fiscale.

C'è da domandarsi: è un boccone amaro o è il boccone del prete?!

Ma di quale federalismo stiamo parlando?

Il federalismo in questione non è quello fiscale, che dovrebbe essere approvato entro ottobre e che trasferirà a comuni, province, città metropolitane e regioni risorse finanziarie (i tributi),

¹ Il decreto legislativo n. 85/2010 ("Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42") è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell'11 giugno 2010. L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è affidata a più decreti legislativi da adottare entro due anni dalla sua entrata in vigore, ossia entro il 21 maggio 2011. La delega prevedeva inizialmente che entro il 21 maggio 2010 venisse adottato almeno il decreto legislativo sui principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici tra i vari livelli di governo. Il processo di attuazione del federalismo fiscale sta seguendo un ordine parzialmente diverso da quello previsto inizialmente. La legge delega è stata su questo punto modificata, prevedendo che "almeno uno dei decreti legislativi" venisse adottato entro dodici mesi, eliminando il riferimento al contenuto del decreto. Cfr. articolo 2, comma 6, lettera c) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha sostituito l'articolo 2, comma 6, della legge n. 42/2009.

ma è il federalismo che trasferisce agli enti territoriali una parte del capitale fisico oggi dello Stato, come sono i beni immobiliari,. Non saranno trasferiti soli alcuni beni, come quelli di rilevanza nazionale, es., i maggiori aeroporti, i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Il decreto n. 85/ 2010 prevede una rigorosa tempistica per il trasferimento. Entro il prossimo ottobre, senza richiesta degli enti interessati , sono trasferiti alle Regioni e alle Province la parte dei beni demaniali inalienabili, cioè i beni del demanio marittimo e idrico.

Sempre entro l' ottobre 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri predisporrà gli elenchi dei beni demandabili alienabili.

Le regioni e gli enti locali, a loro volta, che vogliono acquisire i beni indicati negli elenchi e che si trovano sul proprio territorio, devono presentare domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio entro 60 giorni dalla pubblicazione degli elenchi nella G.U. Sulla base delle richieste di assegnazione presentate dagli enti territoriali, entro 60 giorni successivi viene emanato un altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'attribuzione dei beni .Questo decreto costituisce titolo per la trascrizione e la voltura catastale dei beni in favore di ciascun ente territoriale.

Attenzione però perché entro pochi giorni, il 24 settembre, le amministrazioni statali e gli altri enti pubblici devono trasmettere, in modo adeguatamente motivato, alla Agenzia del Demanio gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione dal trasferimento..

La procedura si presenta di per sé complicatissima , staremo a vedere se vi saranno intoppi e se saranno rispettati i tempi!

3- In effetti, gran parte dei beni pubblici non fa più parte del patrimonio dello Stato. Gli enti territoriali sono già dotati dell'80 per cento del patrimonio pubblico.

Il federalismo demaniale però ritiene conveniente decentrare la residua proprietà pubblica, e perciò attribuisce a titolo non oneroso questo stock di immobili , alienabili ed inalienabili, perché parte dall'assunto che gli enti, nel cui territorio i beni sono localizzati, siano in grado di valorizzare meglio dello Stato i beni pubblici.

L'obiettivo dichiarato del federalismo demaniale è per l'appunto la valorizzazione dei beni pubblici.

Nel decreto per valorizzazione del bene non si intende che essi devono essere utilizzati e resi fruibili e accessibili a tutti, ma che la gestione del patrimonio a livello locale deve essere resa

più efficiente e redditizia , laddove i beni immobili pubblici spesso sono male amministrati e sottoutilizzati dalle amministrazioni statali e segnatamente dall’Agenzia del demanio . La relazione tecnica del decreto sul federalismo demaniale stima in solo 140 milioni di euro l’ammontare dei proventi derivanti dai beni demaniali (compreso il demanio marittimo) gestiti attualmente dallo Stato.

Come è stato messo in luce da vari osservatori, l’assunto da cui parte il federalismo demaniale è che le amministrazioni locali siano gestori e valorizzatori dei beni pubblici migliori dello Stato. Ma tale assunto va verificato nella realtà !

E qui affrontiamo subito uno degli aspetti problematici del federalismo demaniale, quello che riguarda le capacità delle nostre amministrazioni locali di valorizzare beni pubblici che si trovano sul loro territorio.

La capacità di valorizzazione è un profilo specifico della capacità di governo del territorio. Tutti i passi fin qui compiuti di ridisegnare lo Stato in senso federalista hanno reso evidente l’incapacità di alcune Regioni e di molti enti locali del Sud a gestire in modo efficiente e trasparente funzioni e servizi di grande rilevanza.

La realtà è sotto gli occhi di tutti: servizi sanitari non idonei, scarsa vivibilità ambientale, poca sicurezza, mancanza di adeguati standard di istruzione.

Nel caso del federalismo demaniale tutto lascia prevedere che si salderanno insieme capacità amministrative spesso carenti e progetti di valorizzazione dei beni, che comunque richiedono l’impegno di nuove spese da parte degli enti territoriali.

Si può allora supporre che le regioni e gli enti locali , specialmente del Sud, più poveri di risorse proprie avranno maggiori difficoltà a impegnarsi in progetti di valorizzazione.

4- V’ è da aggiungere che il federalismo demaniale ha anche un altro obiettivo , quello di favorire il decentramento dei servizi pubblici: gli enti territoriali, potranno finanziare i servizi pubblici decentrati sfruttando economicamente il patrimonio immobiliare trasferito e valorizzato. Il federalismo demaniale si propone anche indirettamente di dare alle regioni e agli enti locali la chance di procacciarsi nuove entrate mediante la valorizzazione del demanio erariale trasferito.

Anche qui consiglierai attenzione!

A fronte della possibilità (ipotetica) da parte della Regione o dei Comuni o Province di valorizzare il patrimonio che si trova sul territorio e dunque di far cassa, il decreto sul

federalismo demaniale però prevede un costo effettivo e immediato per gli enti territoriali che acquisiscono l'immobile.

Gli enti, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, si vedranno ridotte in proporzione le risorse finanziarie, che oggi, in via ordinaria, sono loro attribuite mediante i trasferimenti dallo Stato. Ciascun ente territoriale infatti non percepirà somme dallo Stato nella misura massima di 140 milioni di euro, a causa dei 140 milioni di euro in meno di mancati introiti sofferti dallo Stato (soprattutto canoni di locazione) a seguito della cessione dell'immobile all'ente territoriale.

In questo quadro, si potrebbe ventilare il rischio di comportamenti non virtuosi, ma opportunistici da parte di alcune Regioni o enti locali del Sud.

Le attuali difficoltà finanziarie degli enti territoriali e la prevista riduzione dei trasferimenti statali potrebbe spingere, ad. es., i Comuni a forme di valorizzazione condotte anche a colpi di varianti urbanistiche. L'ente, forte del nuovo status di proprietario, potrebbe concedere una variante al PUC pur di rendere edificabile una nuova area e procurarsi così maggiori risorse. Ad es., il Comune potrebbe ricavare da una caserma inutilizzata- che oggi è dello Stato e che gli viene trasferita con il federalismo demaniale- un'area residenziale da alienare.

Il rischio dunque del federalismo demaniale è che gli enti territoriali siano incentivati non già a mettere a reddito immobili collegati alle proprie funzioni, bensì pensino solo a coltivare interessi speculativi, con conseguente pericolo che si arrivi alla svendita del patrimonio immobiliare pubblico.

Il federalismo demaniale non esclude tale ipotesi. Anzi una norma del decreto prevede la possibilità di conferire direttamente i beni immobili a dei fondi immobiliari appositamente costituiti dagli enti territoriali. Al fondo immobiliare partecipa sia la Cassa Depositi e Prestiti, ma possono parteciparvi anche soggetti privati!

C'è da pensare che vi sia un obiettivo del federalismo demaniale inconfessato o, per meglio dire, inconfessabile, che potrebbe essere quello di lasciare allo Stato la parte di beni pubblici alienabili di minor valore commerciale. Mentre il trasferimento dei residui beni agli enti territoriali sarebbe strumentale non alla valorizzazione, bensì all'alienazione dei cespiti trasferiti, per coprire i debiti creati nei bilanci delle regioni e degli enti locali.

Non a caso il decreto sancisce che i proventi derivanti dalla vendita degli immobili del patrimonio trasferito agli enti territoriali debba essere 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.

Quindi, dai proventi delle vendite degli immobili beni effettuate dagli enti territoriali, lo Stato si aspetta che gli enti mettano a posto i loro conti, ma anche che restituiscano il 25% del ricavato per contribuire a ripianare il debito pubblico nazionale.

5- Mi piacerebbe soffermarmi anche su altri aspetti di questo federalismo, come quello della perequazione a sostegno dei territori più deboli del Mezzogiorno. Fino ad ora i beni demaniali sono appartenuti a tutti i cittadini italiani, ovunque residenti, che se ne sono avvantaggiati e ne hanno anche sostenute le spese attraverso le imposte erariali. Sembrerebbe che, con il federalismo demaniale, saranno d'ora in poi i residenti del Veneto, Lombardia, Piemonte oltre che di Roma-capitale a trarre il maggior beneficio dai beni pubblici, con una redistribuzione di risorse pubbliche verso le aree più ricche del Paese. Vi è allora un problema di perequazione che però non è affrontato nel decreto approvato dal Governo.

In questo contributo però, come detto, voglio focalizzare l'attenzione sull'impatto che tale federalismo potrà avere sul Mezzogiorno o, per meglio dire, sulle distinte realtà territoriali presenti all'interno del Mezzogiorno.

L'attuale decreto sul federalismo demaniale riprende nelle grandi linee le proposte formulate nel "Libro bianco" del Ministro Tremonti, pubblicato nel dicembre del 1994, che prevedeva il trasferimento dallo Stato ai Comuni di uno stock di beni demaniali. Tale documento formulava alcune linee guida della fiscalità sintetizzate in tre slogan: dal centro alla periferia, dalle persone alle cose, dal complesso al semplice.

L'idea tremontiana del trasferimento dei beni pubblici in sé non è malvagia e la si può condividere, però viene attuata in un quadro generale molto diverso, perchè ne è passata di acqua sotto i ponti.... L'Italia di 16 anni fa era abbastanza diversa e certamente non viveva le due crisi che sta affrontando attualmente.

Oggi l'Italia si trova nel bel mezzo di una crisi economica di livello globale, congiunturale, a carattere recessivo e deve far fronte anche alla crisi finanziaria, questa tutta nostrana, degli enti territoriali. Regioni e i Comuni sono alle prese con una crisi fiscale o finanziaria che è strutturale.

Questi enti non riescono a finanziare le spese occorrenti per le espletare le loro funzioni o per fornire ai cittadini i servizi pubblici essenziali. La crisi finanziaria ha forti ricadute sulle condizioni di vita dei cittadini e sul funzionamento dell'economia .

Certo si potrebbe dire che è grazie a crisi in profondità che tradizioni e istituzioni giungono rinnovarsi. Questo è vero, il problema però è saper trovare la soluzione adatta alla crisi!

Peraltro alla medesima crisi si possono trovare soluzioni diverse.

Sembra che la soluzione italiana alla crisi economica globale sia quella di tenere la contabilità pubblica in regola, mentre è il federalismo fiscale la soluzione che noi stiamo sperimentando per uscire fuori dalla crisi finanziaria degli enti territoriali .

Questa soluzione del federalismo demaniale, a me pare, che si ponga in coerenza con la logica del federalismo fiscale, Non tanto dal punto di vista economico perché la ridotta dimensione dei valori finanziari in gioco e la grande disomogeneità nella distribuzione territoriale dei beni rende infatti l'intera operazione scarsamente utile nella direzione del federalismo fiscale.

Laddove il federalismo demaniale può dire coerente con la logica del federalismo fiscale è nel fatto che entrambi partono dallo stesso assunto di base. E cioè che un maggiore decentramento in Italia comporterà un indice di efficienza della pubbliche amministrazioni più alto con un rapporto servizio offerto dall'amministrazione pubblica /spesa locale sostenuta più basso.

L'assunto del federalismo fiscale deve essere messo alla prova dei fatti. Che possa essere questa la soluzione ottimale alla crisi finanziaria degli enti territoriali è ancora tutto da dimostrare e ci sono seri dubbi in proposito , anche per quello che abbiamo detto prima.

In particolare, l'assunto del federalismo fiscale secondo cui si avrà una migliore qualità o efficienza al Sud dell'offerta di beni e servizi pubblici essenziali con una spesa più contenuta , dovrà fare i conti, come accennavo all'inizio, con l'incapacità di molti enti territoriali del Sud a gestire in modo efficiente funzioni e servizi per la persistenza di "nodi critici" che dipendono da una serie di fattori di contesto: il grado di trasparenza delle decisioni politico istituzionali, il peso della burocrazia ed il rapporto di sudditanza del dirigente pubblico al potere politico, il livello di spreco della spesa pubblica, il grado di legalità ed i tempi della giustizia, etc

6- Per concludere, il federalismo fiscale è una cosa di cui tutti parlano, senza peraltro sapere bene in che cosa effettivamente consiste. Di questo primo assaggio del boccone di federalismo, quel che di sicuro può asserirsi è che si tratta di un processo complicato, che richiede attenzione alle procedure legislative ed amministrative ed ai costi, non solo economici Sono in molti quelli che ci credono e puntano sul federalismo fiscale.

Personalmente mi auguro che questo primo federalismo, quello demaniale, possa essere una occasione di riflessione per i molti .

Innovazione e Diritto