

# IL FEDERALISMO DEMANIALE DECLINATO IN GESTIONE ATTIVA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE E CONSEGUENTI RICADUTE FINANZIARIE E SOCIALI

del Dott. Stefano Olivieri Pennesi

*Lettura comparata della l. 42/2009 con il d. lgs 85/2010 con particolare riguardo al d.l. 78/2010 convertito in l. 122/2010 – valorizzare e/o dismettere immobili pubblici quale opportunità problematicità complessità e ricadute sulle finanze degli Enti territoriali.*

In materia di federalismo demaniale, con la realizzazione dello schema di decreto legislativo pertinente, si è dato un decisivo contributo all'avvio della procedura per regolamentare il trasferimento di una considerevole quantità del patrimonio immobiliare dello Stato, a beneficio degli enti territoriali.

Si tratta quindi, sostanzialmente, di una mera devoluzione di patrimonio finalizzata all'utilizzo ottimale di beni pubblici, da parte degli enti territoriali, basata su criteri economici indirizzati ad una allocazione tendente alla migliore redditività previo sfruttamento e/o valorizzazione-ottimizzazione di beni immobili di che trattasi.

Parliamo, quindi, di uno strumento atto a fornire nuove opportunità alle autonomie locali, in modo particolare ai comuni, al fine anche di pervenire ad una maggiore e sostanziale "autarchia finanziaria".

Ovviamente, per giungere ad una fattiva e qualificante operazione complessiva ed includente, l'individuazione di un elenco di beni da trasferire, a cura delle amministrazioni Centrali, deve vedere ridotto all'essenziale quella parte di patrimonio immobiliare e non solo, di particolare valore e pregio, che si intende escludere dalla cessione a beneficio delle autonomie territoriali.

La suddetta operazione si sta dimostrando, nei fatti, particolarmente complessa anche alla luce di una oggettiva tendenza da parte dei Ministeri, direttamente titolari o usufruttuari di patrimonio, ad escludere dal novero della cessione quei beni di rilevante valore e pregio nel tentativo di farli permanere nelle disponibilità delle amministrazioni centrali.

Il federalismo demaniale si ispira ad un "paradigma" per il quale, a fronte di una gestione lacunosa e non virtuosa da parte dell'amministrazione sovrana sui beni direttamente impiegati e amministrati, è possibile correggere il cattivo sfruttamento delle dotazioni immobiliari delocalizzando, previo conferimento diretto alle autonomie territoriali, la gestione, sfruttamento e valorizzazione di questo considerevole patrimonio.

Tale architettura istituzionale si sostanzia, al contempo, con il progressivo decentramento di una serie di funzioni pubbliche in capo a regioni ed enti locali, decentramento questo che contempla dualmente tributi devoluti, ovvero trasferimento di autonomia impositiva e fiscalità immobiliare (tassa di soggiorno, imposta di scopo, imposta municipale unica – IMU, cedolare secca sugli affitti, quota Irpef sui redditi fondiari, IVA comunale, ecc.) con il sopra rappresentato conferimento demaniale quale "capitale materiale" vale a dire beni immobiliari *tout court*.

I fondamenti della scelta intrapresa dal legislatore si radicano nel convincimento che gli attuali standard di efficientamento dei beni immobili, detenuti dallo Stato centrale, non garantiscono il loro pieno ed ottimale utilizzo.

Cosa questa che probabilmente migliorerebbe se l'amministrazione e l'impiego dei medesimi beni fosse posta sotto l'egida degli Enti territoriali, ovviamente ed inevitabilmente più inclini ad attuare una valorizzazione maggiormente proficua per le esigenze delle comunità locali.

La modalità di conferimento dei beni immobiliari dello Stato vengono estrinsecati in due momenti.

In una prima fase lo Stato redige un elenco di beni da devolvere, in favore delle autonomie locali, scegliendo tra la totalità del proprio patrimonio disponibile.

Nella seconda fase gli enti locali espungono, da detto elenco disponibile, quei beni che intendono farsi effettivamente assegnare.

E' evidente che, il maggior ampliamento possibile della lista dei beni statali trasferibili alle regioni ed enti locali, oggetto di approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città e autonomie locali, nonché l'oggettiva qualità intrinseca degli stessi beni, è il naturale presupposto di una scelta di reale condivisione prospettica delle strategie federaliste.

La particolare cura, destinata a questo momento, si può evincere anche dal fatto che fino ad oggi, l'Agenzia del Demanio, ha prodotto la terza stesura e pubblicazione di detto nuovo elenco di beni in uso al ministero della difesa e delle aree di demanio marittimo, alla luce delle esigenze opportunamente "motivate" per oggettiva e effettiva destinazione a finalità istituzionali.

L'entità e la delicatezza dell'operazione è tale da richiedere attenti approfondimenti che il Governo intende attuare promuovendo, in sede di Conferenza unificata, la verifica delle eventuali eccezioni avanzate e segnalazioni di inesattezze da parte degli enti locali interessati.

Nella individuazione dei beni immobili di conferimento si dovrà tenere conto di alcuni principi cardine generali come: la valorizzazione ambientale, la qualificazione e redditività finanziaria, la territorialità, la sussidiarietà, l'adeguatezza, lo stato di conservazione, ecc. ma anche dalla appartenenza a categorie differenti quali: il demanio marittimo, spiagge, darsene, porti; demanio idrico, laghi, fiumi; miniere, cave, torbiere; aeroporti urbani minori, ecc.

L'ultima parola quindi spetterà alle varie amministrazioni centrali dello Stato che potranno decidere, motivando adeguatamente ed esaustivamente, il mantenimento di un determinato bene nelle proprie dirette disponibilità previa opportuna comunicazione, conoscibile dalle comunità.

Una volta cristallizzata la lista dei beni, da decentrarsi, si dovrà procedere con la reale proposta da offrire a comuni, province, città metropolitane e regioni che sceglieranno concretamente quali specifici beni si faranno effettivamente conferire a titolo "non oneroso" per garantire la massima "valorizzazione funzionale".

Per gli immobili assegnati, ed in vigore di contratto di locazione, i mancati introiti per lo Stato verranno compensati dalle minori risorse finanziarie trasferite all'ente beneficiante del bene in questione.

Il problema primario che si pone è rappresentato dall'effettivo beneficio economico su cui potranno contare le amministrazioni locali per aumentare le proprie autonome capacità finanziarie anche ricorrendo a proiezioni di valorizzazione di quei beni devoluti in termini di sviluppi reddituali prodotti.

Particolare attenzione, al riguardo, dovrà essere posta dagli amministratori locali che avranno la possibilità, una volta definito il concreto passaggio e la presa di possesso dei beni, di procedere ad una mera alienazione/cessione degli stessi vendendoli a privati interessati a loro volta ad operazioni presumibilmente anche di natura speculativa.

Nel caso quindi si pervenga ad una semplice operazione di vendita la parte sostanziale del ricavato, corrispondente al 75%, dovrà essere finalizzato al ripianamento dell'eventuale debito dell'ente in argomento.

Questa ipotesi, nell'attuale situazione deficitaria nella quale si trovano una gran parte dei nostri enti locali, non è una realtà remota ma anzi la mancanza di risorse finanziarie adeguate e la necessità di risanamento dei bilanci, pone il grave rischio di veder evaporare una nuova opportunità di miglioramento dei bilanci, per far fronte ad esigenze contingenti e mantenimento di *standard* accettabili di erogazione di servizi sociali e di welfare state per le comunità locali.

### **I nuovi orizzonti per l'evoluzione delle soluzioni tendenti alla ricerca di contributi ideali al sostentamento finanziario degli enti locali.**

Il d.l. n. 78/2010 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di

competitività economica convertito con modificazioni in l. n. 122/2010 all'art. 8 co. 15 contempla: *"le operazioni di acquisto e di vendita di immobili da parte degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, nonché le operazioni di utilizzo, da parte degli stessi enti, delle somme rivenienti dall'alienazione degli immobili o delle quote di fondi immobiliari, sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali"*.

Il decreto interministeriale di concerto, 10.11.2010, pubblicato nella G.U. n. 12 del 17.1.2011, ha disciplinato le modalità di comunicazione dei *"piani di investimento"* da parte degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza da attuarsi entro il 30 novembre di ogni anno.

Detti piani triennali debbono contenere elementi sull'ammontare delle operazioni di acquisto e vendita degli immobili, cessione e acquisizione di quote di fondi immobiliari nonché operazioni di utilizzo delle disponibilità provenienti dalle suddette alienazioni immobiliari o cessioni di quote di fondi immobiliari.

L'efficacia dei piani d'investimento, in questione, è posta in subordine alla verifica del *"rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica"* previo ricorso a decretazione di concerto MEF - Ministero lavoro e politiche sociali.

Ma ancor più illuminante il ruolo che viene attribuito agli enti pubblici e privati di previdenza ed assistenza obbligatoria, così come delineato nella Direttiva congiunta dei Ministri del lavoro e dell'economia e finanze emanata recentemente in data 7.12.2010 segnatamente ai punti due e tre della stessa.

Orbene, in un'ottica economica che basa il *"sistema paese"* come su un contesto evoluto di vasi comunicanti, il valore e l'entità delle risorse finanziarie, che confluiscono costantemente nei bilanci degli enti di previdenza pubblici e privati, possono e debbono svolgere un ruolo attivo, nell'economia complessi-

va, quale indispensabile *"volano finanziario"* capace di irrorare fresche energie monetarie nell'asfittico quadro macroeconomico complessivo.

In buona sostanza si richiede, agli enti gestori della previdenza pubblica, di gestire il proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare in modo tale da migliorare la redditività previa puntuale analisi dinamica degli *"asset allocation"*.

Conseguentemente si induce ad un monitoraggio della rischiosità della gestione patrimoniale adottando degli indicatori di sistematicità e di trasparenza; il primo misura l'impatto di ogni investimento in rapporto al piano d'impiego dei fondi disponibili sul livello di rischio del patrimonio; il secondo si fonda sugli indicatori comunemente in uso nel settore finanziario vigente.

Proprio in questo contesto che può aprirsi una grande possibilità consistente nel mettere in campo delle sinergie tra enti territoriali e enti gestori di previdenza e assistenza, sia pubblici che privati.

Si potrebbe concertare un primo tavolo di confronto tra conferenza delle Regioni, UPI - unione province italiane, ANCI - associazione comuni italiani, AdEPP - associazione enti di previdenza privati, Enti di previdenza e assistenza pubblici.

Il preludio a queste *"grandi intese"* è certamente il programma/progetto di *"social housing"* che ha visto realizzarsi grazie ad un accordo tra le quattro maggiori fondazioni bancarie, la metà circa delle maggiori casse di previdenza private, la cassa depositi e prestiti e il Ministero delle infrastrutture, che hanno messo sul campo un primo sostanziale programma d'investimento di circa 2.500 milioni di euro.

Tale ambito d'intervento si sostanzia nella oggettiva necessità di realizzare, a costi sostenibili, un piano edilizio rivolto alle necessità di quelle fasce di popolazione detentrici di redditi medio bassi difficilmente in grado di accedere al mercato libero immobiliare per *"acquistare"* ovvero *"locare"* immobili a costi sostenibili.

Tra queste categorie certamente è possibile annoverare: giovani coppie, lavoratori precari, anziani pensionati, *singles*, immigrati rego-

lari, famiglie numerose e più in generale fasce sociali svantaggiate.

A queste istanze, di primo livello, sono tenuti a corrispondere, con risposte concrete, principalmente gli amministratori locali che in maniera pregnante e su tutto il territorio nazionale, affrontano la lotta quotidiana dell'emergenza abitativa e del sempre crescente numero di sfratti esecutivi, maggiormente presente proprio nei maggiori agglomerati urbani e città metropolitane, ma che in questi ultimi anni si sono diffuse, queste emergenze, a macchia d'olio anche nelle realtà della provincia media e piccola del nostro Paese.

Tornando alle implicazioni socio-economiche del d. lgs. 28.5.2010 n. 85 e specificamente all'attuazione dell'art. 19 della l. 5.5.2009 n. 42 il punto cardine è rappresentato dal fatto che *"gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni (a titolo non oneroso) sono tenuti a garantire la massima valorizzazione funzionale"*.

*"L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata"*.

Ciascun ente è vincolato, altresì, a garantire la necessaria informazione della collettività circa i processi di valorizzazione perseguiti.

In tale contesto può collocarsi l'azione di valorizzazione dei beni ricorrendo anche allo strumento dei fondi comuni d'investimento immobiliare.

Proprio per favorire la massima ottimizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali è possibile prevedere che i beni trasferiti agli enti possono, ricorrendo alle procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, essere venduti ovvero conferiti a uno o più fondi comuni d'investimento per un valore la cui congruità viene accertata in sinergia dall'Agenzia del Demanio e dall'Agenzia del Territorio successivamente all'avvenuta rivalutazione del bene sulla base delle varianti attuate previa modifica avvenuta degli strumenti urbanistici (piani regolatori urbanistici di nuova parziale rielaborazione).

Per l'ottimale utilizzo dei beni pubblici da parte delle autonomie locali, al fine di assicurare la loro migliore implementazione *"finalizzata allo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite"* è possibile ed auspicabile prevedere delle consultazioni tra le varie amministrazioni periferiche dello Stato utilizzando lo strumento della *"conferenza dei servizi"* con il conseguente coordinamento del Presidente della giunta regionale di riferimento.

Le determinazioni adottate, nella suddetta sede, verranno trasmesse al ministero dell'economia e delle finanze per eventuali successive proposte e/o richieste da parte di ciascun ente.

Per quanto attiene specificamente all'ambito delle risorse finanziarie derivanti alle regioni ed enti locali, di cui al citato d. lgs. n. 85, rivenienti dall'alienazione degli immobili del patrimonio disponibile, ovvero dalla cessione di quote di fondi immobiliari cui siano stati conferiti beni, tali risorse verranno acquisite direttamente dall'ente territoriale nella misura del 75% delle stesse e destinate nella restante quota del 25% all'incremento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La quota maggiore di risorse finanziarie, ovverossia quella del 75%, deve essere destinata alla riduzione dell'eventuale debito dell'ente e solo in caso di assenza di debito ovvero per la parte eccedente dello stesso, tali risorse possono conferirsi per spese d'investimento.

### **La definizione del concetto sociale di "Big Society" per le trasformazioni implementate con il federalismo fiscale.**

I concetti di sussidiarietà, di comunità locali, di devoluzione, sono stati riattualizzati con la riforma della nostra Carta Costituzionale e specificamente con la rivisitazione dell'art. 118 antecedente della riforma che ispira il nuovo federalismo fiscale.

Il filo conduttore può rilevarsi nella scelta praticata dallo Stato centrale di ridurre i propri spazi di manovra a beneficio crescente delle comunità locali.

Un arretramento pensato, a scopo benefico, per ampliare le sfere di competenza e le assunzioni di responsabilità, dal basso verso

l'alto.

Nello sfondo appare, ovviamente, la necessità di razionalizzare le risorse finanziarie disponibili, per garantire una gestione dei servizi per la collettività più aderenti e sostenibili per la fiscalità complessiva.

La *"big society"* come anche teorizzato nella più recente strategia avviata con l'esperienza anglosassone, presume una reale responsabilizzazione dei cittadini e delle entità locali con una stratificazione sociale allargata in vari settori del vivere comune, dove si assiste ad un deciso decentramento costruttivo di una molteplicità di funzioni.

Affidando alla collettività la gestione dei servizi pubblici si trasferisce maggior potere e si danno maggiori responsabilità alle persone e alle comunità.

Tale esperienza si sta diffondendo anche, e in modo particolare, negli agglomerati urbani dei Paesi maggiormente sviluppati dove risulta crescente l'estrema povertà anche per quelle fasce sociali una volta appartenenti alla *"middle class"* dove si è andato via via incrementando lo stato di precarietà ed indeterminata lavorativa, sociale e umana.

Si assiste quindi allo sfociare delle *"marginalità sociali"* connotate da povertà materiale, desertificazione relazionale, precarietà abitativa, sfruttamento lavorativo, esclusione ed emarginazione sociale, ecc. in cui vengono coinvolte numeri crescenti di persone con conseguenti ricadute sul contesto delle comunità locali. I maggiori cambiamenti ai quali assistiamo di tipo sociale, economico, demografico, devono essere accompagnati da una *"policy metodologica"* più confacente a nuove dinamiche solidaristiche. E' indispensabile quindi studiare ed analizzare modelli di intervento e reperimento di adeguate risorse economiche orientate ai servizi sociali, alle politiche abitative, all'istruzione, agli ambiti occupazionali, al miglioramento dei servizi sa-

nitari, all'ambiente, rafforzando la coesione ed identità della comunità.

In tale contesto si intaglia la *"questione abitativa"* come uno degli indicatori più significativi delle marginalità sociali, che implica concrete risposte e strumenti operativi quali l'*housing* sociale terreno di confronto per i comuni, gli investitori istituzionali tra i quali le banche, le assicurazioni, le fondazioni, gli Enti previdenziali.

Nella concreta accezione il social housing indica le politiche abitative *"altre"* differenti dai classici ed obsoleti interventi di edilizia residenziale pubblica, dove coesistono istituzioni pubbliche, soggetti privati, terzo settore del no profit, ecc. con la finalità ultima di un più agevole accesso al mercato della casa.

### Conclusioni.

In conclusione è certamente auspicabile la concreta valorizzazione del demanio e del patrimonio pubblico, previa assunzione delle dirette responsabilità gestionali ed ottimizzazione dei risultati, da parte degli amministratori locali, anche per le oggettive esigenze riconducibili da un lato alla scarsità crescente di risorse trasferite dallo Stato centrale da l'altro alle crescenti necessità di tutele sociali di varia natura.

E' indispensabile porre in essere, altresì, modelli di *"controllo sociale"* circa il corretto utilizzo di detto patrimonio soprattutto in possibili ed eventuali fasi di dismissione a favore del libero mercato ovvero conferimento a fondi d'investimento finanziario o anche destinato allo sfruttamento diretto al fine di gestire, *in house*, servizi di pubblica utilità.

La scelta di *partners* affidabili, e adeguatamente controllabili nei loro operati, sarà la sfida, per il prossimo futuro, degli amministratori del territorio che a loro volta saranno oggetto del controllo sociale diffuso valevole per l'intero territorio nazionale.