

**Resoconto degli elementi espressi in sede di audizione presso la Commissione Parlamentare Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, relativamente allo Schema di decreto per il federalismo demaniale, in data 10 maggio 2010**

*a cura di Simone Ombuen, 12 maggio 2010*

## **A. Osservazioni generali rispetto ad elementi emersi nel dibattito**

L'INU esprime una valutazione generalmente positiva riguardo alla decisione di restituire immobili e partizioni territoriali già avocate a sé dallo Stato e oggi non più in uso, rendendole ad altri usi, anche nel senso di provvedere ad una riduzione della esposizione finanziaria degli enti pubblici territoriali. Nel contempo, esprime preoccupazione perché nello schema di decreto la prevista attribuzione avviene in modo sganciato da criteri che accertino preventivamente e valutino la qualità e la sostenibilità delle trasformazioni che gli enti territoriali intendono porre in atto su tali beni.

Il trasferimento di patrimonio immobiliare ai comuni costituisce un atto rilevante, che può restituire un più elevato livello di autonomia ed operatività alle autonomie territoriali. In assenza di altre significative iniziative in materia di assetto del territorio, rese difficoltose dallo stato della finanza pubblica, l'evento del trasferimento immobiliare rappresenta un'occasione per promuovere una politica di riqualificazione e di adeguamento infrastrutturale dei contesti urbani che non deve andare perduta.

L'INU esprime altresì il suo scetticismo sul trasferimento dei beni che costituiscono il patrimonio naturale (in particolare fiumi, laghi e coste), che possono trovare più opportuni profili di tutela e valorizzazione all'interno della disponibilità statale.

Quanto alla riflessione se sia opportuno il transito dei beni demaniali tutti insieme, ovvero attraverso tranches annuali, si segnala il fatto che le procedure di uso e valorizzazione a livello locale abbisognano della certezza del trasferimento, e si avvantaggiano se tali trasferimenti hanno dimensione più ampia, visti i maggiori gradi di libertà nell'impostazione della indispensabile manovra urbanistica funzionale al loro utilizzo.

Quanto alla proposta che il trasferimento dei beni vada a ridurre il deficit dello Stato, pur auspicabile, si rileva la difficoltà di determinare il valore dei beni in un momento anche molto precedente alla redazione dei programmi di valorizzazione a livello locale. L'introduzione della richiesta di accompagnare alla domanda di trasferimento degli immobili anche uno studio di fattibilità (ex art. 4 L. 144/1999) potrebbe ovviare a tale problema, connettendo nel contempo la motivazione che gli enti territoriali debbono comunque esprimere ad un procedimento valutativo, fra l'altro orientato proprio all'accertamento del valore potenziale della trasformazione, studio già presente nella prassi operativa degli enti territoriali.

## B. Osservazioni puntuali rispetto al testo dello Schema di decreto

### 1) conflitto di attribuzione (art. 2 c. 3)

Non è chiarito il caso, assai facilmente ipotizzabile, che si apra un contenzioso fra diversi enti locali, che presentino domanda per l'attribuzione di medesimi beni, qualora l'applicazione dei principi individuati nello schema risulti complessa e non lineare.

### 2) Criteri di trasferimento (art. 2, c. 5).

Con riferimento al criterio di cui alla lett. e) valorizzazione ambientale, bisognerebbe distinguere i beni immobili di carattere puntiforme, univocamente localizzati nel territorio di un Comune, dai beni immobili che formano sistemi di carattere lineare oppure areale che travalicano i confini amministrativi comunali; nel primo caso i beni dovrebbero essere attribuiti ai Comuni, nel secondo caso agli enti che possiedono competenze di area vasta, e quindi, a seconda del caso, Province o Regioni. (cfr. anche il criterio d), in correlazione con competenze e funzioni)

Sull'inciso nella seconda riga del c. 5 ( ..., anche in quote indivise, ...) non appare condivisibile, perché in contrasto con l'obiettivo di cui all'art.1, c. 2. Una indistinta attribuzione del genere circa il diritto di proprietà, stante la difficoltà degli enti territoriali a cooperare e decidere, avrebbe come inevitabile conseguenza il non-uso e il degrado.

Con riferimento al criterio di cui alla lett. b) "semplificazione", merita richiamare che le procedure citate sono state dichiarate parzialmente incostituzionali, perché invasive di competenze regionali (urbanistica). La posizione dell'INU non è mai stata storicamente quella di avallare presunte scorciatoie procedurali che, nell'intento di superare alcuni elementi di rallentamento o di ostacolo, impattano poi in altre difficoltà insorgenti con conseguente vanificazione degli sforzi e degli obiettivi.

Al contrario l'INU insiste sul rinnovo del sistema di governo del territorio, ormai introdotto in molte leggi regionali grazie all'impulso culturale dell'INU, affermando:

- il principio della pianificazione cooperativa tra Enti,
- il principio della distinzione nel piano comunale della dimensione operativa da quella strutturale.

Non si capisce perché, per i beni immobili di proprietà pubblica, debbano essere create delle scorciatoie procedurali che mortifichino le possibilità (i diritti ?) dei soggetti portatori di interessi diffusi e dei privati ad esprimersi e partecipare alle scelte.

Con riferimento al criterio di cui alla lett. c) capacità finanziaria, la preoccupazione del legislatore è condivisibile. Comunque, si può suggerire di esplicitare altri possibili strumenti di gestione e valorizzazione, oltre ai fondi comuni di investimento immobiliare. Ad esempio, oltre ai fondi, gli enti territoriali potrebbero richiedere che i beni immobili fossero attribuiti ad organismi societari di diritto privato già costituiti o da costituire, quali le società immobiliari (molti Comuni hanno costituito società immobiliari cui hanno attribuito la gestione e valorizzazione dei loro beni) o le società di trasformazione urbana.

### 3) Art. 4 Status dei beni

c. 1. Si fa presente che i beni realizzati su suoli espropriati per pubblica utilità non possono entrare a far parte del patrimonio disponibile, a rischio di attivazione di procedure di accessione invertita, estremamente onerose sia in termini di tempo e certezza della utilizzabilità dei beni che di costo, nel caso assai frequente di soccombenza. Non è un caso se al c. 2) sono previsti contestualmente l'immissione nel possesso giuridico e il subentro in tutti i rapporti attivi e passivi. Si ricorda, come già

evidenziato nel dossier del Centro Studi della Camera dei Deputati che La Corte costituzionale, con sentenza n. 340 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui disponeva che "la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale."

#### 4) Art. 6. Semplificazione delle procedure .....

Il prospettato riordino della disciplina dei fondi di investimento immobiliare contemplerà anche il caso di cui alla lett. b) di questo articolo, ossia che le quote dei fondi possano essere sottoscritte anche da privati. Poiché ai fondi saranno attribuiti beni pubblici da valorizzare, anche con variante urbanistica, si pone con forza il problema di conciliare l'interesse pubblico sotteso alla variante urbanistica, eventualmente agevolata con le procedure di cui all'art. 2, c. 5, lett. b), con quello dei privati sottoscrittori di quote del fondo.

Lo stesso problema si pose a proposito dell'ingresso dei privati nelle compagne societaria delle STU: prima la valorizzazione con eventuali varianti urbanistiche, poi l'ingresso dei privati. Data la diversità dello strumento in esame (il fondo di investimento immobiliare, con beni variamente ubicati e quindi "aspaziale") e la sua connotazione finanziaria, la problematica appare se possibile ancor più complessa di quella, già di per sé complessa, presentatasi nel caso delle STU (i progetti urbanistici, fra l'altro, spesso richiedono di essere variati nel corso del tempo ....).

Si segnala inoltre l'incongruenza fra gli articoli precedenti che trasferiscono i beni agli enti e questo articolo che prevede un regolamento per l'attribuzione ai fondi immobiliari di beni immobili da parte dello Stato, come a creare una possibile concorrenza fra fondi ed enti territoriali.

### C. Rapporto con la pianificazione urbanistica

Anche in relazione ad alcune proposte emerse nel dialogo con la Conferenza delle Regioni e con le associazioni degli enti locali, esposte per le brevi nel corso dell'audizione e relative al regime urbanistico nel quale immettere i beni all'atto del loro trasferimento, l'INU ricorda che in assenza di una legge di principi in materia di governo del territorio ed in presenza di varie e differenziate leggi regionali in materia urbanistica, agli atti una legge statale non ha i poteri per determinare le modalità di formazione di una variante delle previsioni urbanistiche comunali, e che un eventuale passo del provvedimento che prevedesse discipline in tal senso cadrebbe facilmente alla luce di un giudizio di costituzionalità.

Ma, ancor più, è evidente che un deliberato in materia di governo del territorio inserito in un decreto legislativo governativo redatto sulla base di una delega (ex L. 42/2009) risulterebbe sostanzialmente eccedente i limiti della delega stessa.

Istituto Nazionale di Urbanistica  
Piazza Farnese 44 00186 Roma  
Tel 06.68809671 fax 06.68214773  
Sito web [www.inu.it](http://www.inu.it)  
[segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)