

# *RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE*

## CAPITOLO 7

# IL FEDERALISMO DEMANIALE

---

Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85

*"Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modifiche intervenute"*



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

---

## CAPITOLO 7 - IL FEDERALISMO DEMANIALE

### 7.1. L'iter normativo

Il 28 maggio 2010 è stato promulgato il primo decreto legislativo previsto dalla Legge Delega in materia di federalismo fiscale, finalizzato all'attribuzione di un proprio patrimonio a Enti locali e Regioni in attuazione dell'art. 19 della L. 42/2009.

L'iter normativo è iniziato il 17 dicembre 2009, con l'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri di uno schema di decreto legislativo. Un testo successivo dello schema di decreto in parte modificato con gli emendamenti di UPI e ANCI e accompagnato da una relazione del Governo contenente le motivazioni del mancato raggiungimento dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata (ma accompagnato dal parere favorevole della Conferenza Stato-Città) è stato trasmesso al Senato in data 18 marzo 2010 per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

Anche la Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale (cd. "bicameralina") si è espressa sul provvedimento, condizionando il parere positivo ad una serie di rilevanti emendamenti al testo iniziale del 17 dicembre 2009 interamente accolti dal Governo.

### 7.2. I contenuti del decreto legislativo n. 85/2010

Il decreto legislativo è finalizzato all'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti, singolarmente o per gruppi, a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I criteri per l'attribuzione a Enti locali e Regioni dei beni immobili statali e di quelli mobili, sempre appartenenti allo Stato, in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio sono i seguenti:

- *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*: i beni statali sono attribuiti in prima istanza ai Comuni, in virtù del loro radicamento sul territorio; nel caso in cui l'entità o la tipologia dei singoli beni trasferiti richiedano una gestione unitaria, tali beni vengono attribuiti a livelli di governo superiori;
- *semplificazione*: i beni trasferiti possono essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del D.Lgs. 112/2008<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Si segnala la sentenza della Corte Costituzionale 340/2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità del comma 2 dell'articolo 58 sostenendo che si tratta di una disposizione che si occupa di governo del territorio – materia rientrante nella competenza ripartita tra Stato e Regioni in base all'articolo 117, terzo comma della Costituzione – più che di una norma di coordinamento della finanza pubblica. In particolare

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

- *capacità finanziaria*: gli enti a cui i beni statali vengono attribuiti devono disporre di idonea capacità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;
- *correlazione con competenze e funzioni*: deve sussistere una certa connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso;
- *valorizzazione ambientale*: la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

L'attribuzione a Enti locali e Regioni dei beni appartenenti allo Stato avviene sulla base di un iter procedurale definito:

- 1) inserimento in appositi elenchi dei beni statali individuati ai fini dell'attribuzione ad uno o più livelli di governo territoriale; tali elenchi sono adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa sancita in Conferenza Unificata; gli elenchi sono corredati da adeguati elementi informativi, anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione dello stesso;
- 2) le Regioni e gli Enti locali che intendono acquisire i beni statali inseriti negli elenchi presentano entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione in GU dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio, a cui dovrà essere allegata una relazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale;
- 3) entro i successivi 60 giorni, sulla base delle richieste di assegnazione pervenute, è adottato un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri riguardante l'attribuzione dei beni che produce effetti dalla data di pubblicazione nella GU e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale.

---

va rilevato il venir meno della possibilità che *“la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni.”* Il testo del decreto legislativo approvato il 28 maggio 2010 recepisce tale sentenza prevedendo la trasmissione della deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni ad un'apposita Conferenza di servizi per l'acquisizione delle autorizzazioni, degli assensi e delle approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica.

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

Sempre entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, sono adottati uno o più DPCM per il trasferimento alle Regioni dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, ad eccezione dei laghi chiusi, che sono attribuiti direttamente alle Province.

I beni statali che possono essere attribuiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

- beni appartenenti al *demanio marittimo* e relative pertinenze, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- beni appartenenti al *demanio idrico* e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione dei fiumi di ambito sovra regionale e dei laghi di ambito sovra regionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate;
- *aeroporti di interesse regionale o locale* appartenenti al demanio aeronautico civile statale e relative pertinenze;
- *miniere* e relative pertinenze ubicate su terraferma;
- *altri beni immobili dello Stato*, ad eccezione di quelli esplicitamente esclusi dal trasferimento<sup>2</sup>;
- *beni immobili in uso al Ministero della difesa* non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare (con DPCM entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in sede di Conferenza Unificata);
- *beni culturali e paesaggistici* indicati negli accordi di valorizzazione definiti ai sensi dell'articolo 112, comma 4, del D.Lgs. 42/2004 e ss.mm. (codice dei beni culturali e del paesaggio) (“[...] il Ministero per i beni e le attività culturali provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, al trasferimento alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3 del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione” art. 5, comma 5).

---

<sup>2</sup> “[...]gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal comma 7 del presente articolo; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche; le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; sono altresì esclusi dal trasferimento di cui al presente decreto i parchi nazionali e le riserve naturali statali. I beni immobili in uso per finalità istituzionali sono inseriti negli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento in base a criteri di economicità e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti” (art. 5, comma 2). Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale (art. 5, comma 7).

Ai fini dell'esclusione dal novero dei beni trasferibili, le amministrazioni statali e gli altri enti pubblici provvedono a comunicare in modo adeguatamente motivato all'Agenzia del Demanio gli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo; entro lo stesso termine, anche la stessa Agenzia del Demanio compila l'elenco relativo ai propri beni. Entro i successivi 45 giorni, previo parere della Conferenza Unificata, da esprimersi entro il termine di 30 giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento è redatto ed è reso pubblico, a fini notiziali, anche con l'indicazione delle motivazioni pervenute, sul sito internet dell'Agenzia.

Infine, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinate le modalità per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato, previa intesa in Conferenza Unificata.

Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti non si applicano le disposizioni del Patto di Stabilità Interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito.

Le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dall'alienazione degli immobili del patrimonio disponibile e dalla cessione di quote di fondi immobiliari sono acquisite dagli stessi Enti al settantacinque per cento. Dette risorse vanno destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La quota residua del venticinque per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

### **7.3. Federalismo demaniale e valorizzazione degli immobili**

La disciplina in materia di valorizzazione degli immobili trasferiti dallo Stato anche attraverso il loro conferimento a fondi immobiliari, inizialmente contenuta all'articolo 6 del decreto legislativo 85/2010, è stata riscritta dal decreto legge 98/2011 (articolo 33) e successivamente modificata dalle disposizioni introdotte dal decreto legge 95/2012 (cd. *spending review*).

In base alla disciplina vigente, i beni immobili trasferiti dallo Stato agli enti territoriali possono essere conferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi o partecipati dell'ente territoriale, sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente stesso.

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

Alternativamente, gli stessi beni immobili possono essere conferiti ai fondi immobiliari costituiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per la riduzione del debito pubblico, in cui sono conferiti gli immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali: in questo caso alla Regione o all'ente locale è riconosciuto un ammontare in quote del fondo pari almeno al 70 per cento del valore apportato.

Il contenuto del decreto legislativo 85/2010 è stato depotenziato dalle disposizioni introdotte dalla *spending review* (DL 95/2012), che hanno reso passibili del processo di dismissione dei beni immobili di proprietà dello Stato, introdotto dalla legge 183/2011, anche i beni trasferibili agli enti territoriali in base al federalismo demaniale, che inizialmente ne erano esclusi.

Lo stesso DL 95/2012, inoltre, ha previsto il conferimento alla società di gestione del risparmio costituita dal MEF ex art. 33 della L. 98/2011 di tutti gli immobili di proprietà statale non più utilizzati dal Ministero della Difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione: in questo caso, agli enti locali interessati dalle procedure di valorizzazione può essere assegnata una parte delle quote del MEF. Tali risorse sono da destinare alla riduzione del debito dell'ente.