

14 giugno 2010

Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 recante “Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42” (c.d. federalismo demaniale)

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.

I contenuti del decreto legislativo

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. 112/2008¹;
- *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;

¹ 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 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.

- 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.

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, contestualmente alle miniere, 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 trasferimento²;

² “[...]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

- **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);
- **i 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 dall'entrata in vigore del presente decreto, 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).

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.

Il decreto legislativo prevede inoltre **la valorizzazione dei beni attraverso i fondi comuni di investimento immobiliare**. Al riguardo, esso stabilisce che i beni trasferiti agli enti territoriali possono essere conferiti a uno o più fondi comuni di investimento, dopo essere stati valorizzati attraverso varianti urbanistiche. Ciascun bene è trasferito per un valore la cui congruità è attestata, entro il termine di 30 giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del Demanio o dell'Agenzia del Territorio, secondo le rispettive competenze. La Cassa Depositi e Prestiti può partecipare ai fondi comuni di investimento.

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).

A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con uno o più DPCM su richiesta di Regioni ed Enti locali, possono essere attribuiti **ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per i trasferimenti**.

Inoltre, gli enti territoriali possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato e convocare apposite conferenze di servizi allo scopo di assicurare la **migliore utilizzazione dei beni pubblici**.

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 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.

Alcuni numeri

- L'ammontare del patrimonio immobiliare di proprietà statale, attualmente gestito dall'Agenzia del Demanio (esclusi il demanio marittimo, idrico, ecc.) è pari a 78,2 miliardi di euro, di cui 4,7 miliardi di euro relativi a beni manovrabili.
- In base alla relazione tecnica allegata allo schema di decreto legislativo, il gettito erariale potenzialmente interessato da riduzioni in conseguenza del trasferimento dei beni immobili statali ammonta a 189 milioni di euro, di cui 140 milioni di euro derivanti da proventi dei beni demaniali.

APPENDICE NORMATIVA

LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

Art. 19. (Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2008, N. 112

Art. 58. (Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali)

1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; 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. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano

variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente.

3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.

5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1 è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.

6. La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa è rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.

7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.

8. Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

9. Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

DECRETO LEGISLATIVO 22 GENNAIO 2004 N. 42

Art. 112. (Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti.

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 340/2009

[...] Ancorché nella ratio dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che, con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch'essa rientrando nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione.

Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (ex plurimis: sentenze nn. 237 e 200 del 2009).

Orbene la norma in esame, stabilendo l'effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale (sentenza n. 401 del 2007).

Alla stregua di queste considerazioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 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., restando assorbito ogni altro profilo.

Da tale declaratoria, tuttavia, resta esclusa la proposizione iniziale del comma 2, secondo cui «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica». Infatti, in primo luogo, la suddetta disposizione non risulta oggetto di specifiche censure. In secondo luogo, mentre la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile è un effetto legale conseguente all'accertamento che si tratta di beni non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente, la destinazione urbanistica va ovviamente determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme vigenti. [...]