

Il Federalismo demaniale di Marco Boncompagni*

Sommario: 1. I principi della riforma. 2. I beni pubblici trasferibili e non trasferibili. 3. Le modalità di trasferimento. 4. La condizione giuridica dei beni e le conseguenze del trasferimento. 5. La salvaguardia finanziaria: il principio di invarianza dei gettiti. 6. Conclusioni.

1. I principi della riforma - Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 è stato il primo provvedimento di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante legge delega sul federalismo fiscale) e disciplina l'attribuzione di parte del patrimonio dello Stato a comuni, province, città metropolitane e regioni. L'obiettivo primario è la valorizzazione funzionale dei beni conferiti a beneficio delle collettività territoriali. Tale attribuzione trova il suo fondamento nell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, in base al quale i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. La formulazione previgente alla riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, prevedeva l'attribuzione di un proprio demanio e patrimonio alle sole regioni ed, inoltre, la riforma del 2001 fa riferimento alla nozione di patrimonio nell'accezione più ampia, non menzionando, diversamente dal testo precedente, il demanio pubblico.

La legge di delegazione n. 42/2009, all'art.19, ha definito i principi e criteri direttivi in base ai quali i beni pubblici vengono trasferiti agli enti territoriali, che si sostanziano nell'attribuzione, a titolo non oneroso, a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni, secondo le dimensioni territoriali, la capacità finanziaria, le competenze e le funzioni effettivamente esercitate dalle diverse amministrazioni territoriali, nonché nel trasferimento dei beni immobili secondo il criterio di territorialità e nell'individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale esclusi dal trasferimento, tra cui quelli facenti parte del patrimonio culturale nazionale.

Il decreto legislativo n. 85/2010 prevede che il trasferimento dei beni avvenga a titolo non oneroso su richiesta dell'ente territoriale interessato e abbia come oggetto beni individuati dallo Stato, secondo quanto previsto dall'art.2,c.1, che individua i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale.

In applicazione dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, i beni, in considerazione del loro radicamento sul territorio, vengono attribuiti

* Magistrato della Corte dei conti.

prioritariamente ai comuni e sono assegnati a livelli di governo superiori se, a causa dell'entità o della tipologia del singolo bene o del gruppo di beni, prevalgono esigenze particolari di tutela, gestione e valorizzazione di carattere unitario. Nell'assegnazione dei beni occorre tenere conto del rapporto che deve esistere tra beni trasferiti e le funzioni di ciascun livello istituzionale.

Mentre, se un bene non è attribuito a un ente territoriale di un determinato livello di governo, ove manchino idonee richieste, lo Stato procede all'attribuzione del bene a un ente territoriale di un diverso livello di governo, in base alle domande presentate.

In applicazione del principio di semplificazione, i beni inseriti dalle regioni e dagli enti locali, possono essere oggetto dei processi di alienazione e dismissione secondo le procedure disciplinate dall'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge n.133 del 2008. Tali procedimenti prevedono che ciascun ente individui, sulla base della documentazione nella disponibilità dei propri archivi e uffici, i singoli beni immobili situati nel territorio non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali che siano suscettibili di valorizzazione o di dismissione. Conseguentemente si procede alla redazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari da allegare al bilancio di previsione. L'inserimento degli immobili nel piano determina la qualificazione degli stessi come patrimonio disponibile, disponendone espressamente la destinazione urbanistica. Tale disposizione prevede anche che gli enti territoriali proprietari dei beni immobili individuati negli elenchi dei beni suscettibili di valorizzazione o di dismissione possano conferirli a fondi comuni di investimento immobiliare o promuoverne la costituzione.

Per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, il decreto legislativo prevede che la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni debba essere trasmessa ad una istituenda conferenza di servizi a cui partecipano, a seconda degli enti coinvolti, il comune, la provincia, la città metropolitana e la regione interessati, che ha il compito di acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessarie alla variazione di destinazione urbanistica. Quest'ultima previsione è conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 340 del 16 dicembre 2009, dell'articolo 58, comma 2, del decreto-legge n. 112/2008 nella parte in cui dispone che la deliberazione del consiglio comunale che approva il piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale, in quanto la disposizione, attribuendo l'efficacia di variante al piano delle alienazioni ed escludendo che la variante debba essere sottoposta a verifiche di conformità rispetto ad eventuali atti di pianificazione sovraordinata, introduce una disciplina che non prescrive criteri ed obiettivi, ma rappresenta una normativa di

dettaglio che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale con il conseguente contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che attribuisce la materia del governo del territorio alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni.

La determinazione finale della conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale fissandone limiti e vincoli.

Vengono, inoltre, fatte salve le procedure e le determinazioni adottate da organismi istituiti da leggi regionali.

La capacità finanziaria è intesa come l'idoneità finanziaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni secondo quanto previsto all'art. 5, comma 5, lettera c).

Il criterio della correlazione con competenze e funzioni è inteso come la 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.

In applicazione del criterio della valorizzazione ambientale, la valorizzazione del bene deve essere realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, onde assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dell'ambiente.

2. I beni pubblici trasferibili e non trasferibili - Il codice civile disciplina i beni pubblici classificandoli in beni demaniali e beni patrimoniali.

I beni demaniali per natura (demanio necessario o naturale) o per legge (demanio legale) sono beni che soddisfano direttamente bisogni collettivi e dunque sono sottoposti a vincoli specifici e sono elencati all'articolo 822 c.c., facendo così parte, quali beni del demanio necessario, il demanio marittimo, idrico e militare, e, del demanio eventuale, le strade statali, il demanio aeronautico, gli acquedotti e il demanio artistico, storico, archeologico nonché le raccolte museali. I beni del demanio legale possono anche non appartenere allo Stato (art. 824 c.c.) a differenza dei beni del demanio necessario, la cui potestà dominicale spetta, a tenore dell'art. 822, 1 c., c.c., esclusivamente allo Stato. La condizione giuridica di tali beni pubblici consiste nell'essere inalienabili (qualunque atto di trasferimento sarebbe nullo per l'impossibilità dell'oggetto), inuscupabili (in quanto il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto, a norma dell'art. 1145, c. 1, c. c.) ed inespropriabili, fino a quando non ne venga pronunciata la sdemanializzazione (art. 4 del D.P.R. 327/2001).

Eventuali diritti di godimento in favore di privati sui beni demaniali (art. 823 c.c.) possono essere attribuiti solo con atti amministrativi di concessio-

ne.

I beni non demaniali di proprietà dello Stato e degli enti territoriali costituiscono il patrimonio indisponibile ed il patrimonio disponibile. Fanno parte del patrimonio indisponibile i beni indicati all'articolo 826 del codice civile (le foreste, le miniere, i beni per uso governativo o pubblico, i beni che costituiscono dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari) e sono soggetti al vincolo di destinazione all'uso per fini pubblici non potendo essere sottratti alla loro destinazione finalistica se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Non possono essere oggetto di usucapione né sottoposti ad esecuzione forzata essendo possibile l'espropriazione per motivi di pubblica utilità, solo qualora si debba perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione pubblica.

I rimanenti beni, non facenti parte del demanio o del patrimonio indisponibile, costituiscono il patrimonio disponibile cui si applicano, oltre ad eventuali disposizioni speciali, in via residuale e in quanto non diversamente disposto, le regole del codice civile.

L'articolo 5 del decreto legislativo individua le tipologie di beni immobili statali comprensivi di arredi che, previa adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, vengono trasferiti a titolo non oneroso agli enti territoriali. I beni immobili trasferibili sono i beni appartenenti al demanio marittimo e le relative pertinenze, individuati dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione.

Quest'ultima norma fa riferimento nello specifico ai seguenti beni: il lido, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Sono esclusi dal trasferimento i beni del demanio marittimo direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali. Sono trasferibili, altresì, i beni appartenenti al demanio idrico e le relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale. Fanno parte del demanio idrico, secondo le disposizioni del codice civile e delle leggi speciali di settore: i fiumi, i torrenti, i laghi (articolo 822 del codice civile); i terreni abbandonati dalle acque correnti, dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni appartenenti al demanio pubblico (articolo 942 del codice civile), le isole e unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi o dei torrenti (articolo 945 del codice civile); l'alveo abbandonato dei fiumi (articolo 946 del codice civile); i terreni abbandonati sia a seguito di eventi naturali che per fatti artificiali indotti dall'attività antropica (articolo 947 del codice civile). Rimangono esclusi dal trasferimento i fiumi di ambito sovra-regionale e i laghi di ambito sovra-regionale per i quali non intervenga un'intesa tra le regioni interessate, ferma

restando comunque l'eventuale disciplina di livello internazionale. Anche gli aeroporti di interesse regionale o locale (diversi da quelli di interesse nazionale) che appartengono al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze sono trasferiti unitamente alle miniere e relative pertinenze ubicate sulla terraferma e agli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Vengono trasferiti alle province, per quanto concerne il demanio idrico, i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia e sono inoltre attribuite le miniere con le relative pertinenze ubicate sulla terraferma, che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze. Alle province viene anche destinata una parte dei proventi dei canoni derivanti dall'utilizzazione del demanio idrico trasferito alle regioni. La quota dei proventi sarà calcolata tenendo conto dell'entità delle risorse idriche presenti sul territorio della provincia e delle funzioni amministrative da essa esercitate. La quota dei proventi è destinata dalla regione alle province sulla base di un'intesa conclusa con le singole province sul territorio su cui insistono i beni del demanio idrico. Qualora l'intesa non si concluda entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, la quota è determinata dal Governo nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art.8 della legge n.131 del 2003.

Non possono essere oggetto di trasferimento, e rimangono pertanto allo Stato gli immobili utilizzati per comprovate ed effettive finalità istituzionali dalle Amministrazioni dello Stato (anche a ordinamento autonomo), dagli enti pubblici destinatari di immobili statali in uso governativo e dalle Agenzie di cui al decreto legislativo n. 300/1999 nonché i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i beni oggetto di accordi o di intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, le reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche, le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato, i parchi nazionali e le riserve naturali statali.

I beni appartenenti al patrimonio culturale non sono trasferibili salvo quanto stabilito dalla normativa vigente ed in particolare dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42. I beni culturali inalienabili (quali gli immobili e le aree di interesse archeologico, i monumenti nazionali, le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie, biblioteche, archivi) possono formare oggetto di conferimento da parte dello Stato agli enti territoriali sebbene possano essere utilizzati esclusivamente secondo le modalità e per i fini previsti dalle disposizioni del codice sulla fruizione, valorizzazione e sviluppo culturale dei beni stessi.

Non sono trasferibili agli enti territoriali i beni che costituiscono la dotazione della Presidenza della Repubblica e i beni utilizzati a qualsiasi titolo dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei Deputati, dalla Corte Costituzionale e dagli organi di rilevanza costituzionale.

Possono essere oggetto di trasferimento i beni che non sono ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e di sicurezza nazionale, nonché i beni non più utili a fini istituzionali che non sono già stati inseriti nelle varie procedure di dismissione e alienazione.

3. Le modalità di trasferimento - Il trasferimento dei beni demaniali avviene direttamente, tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, senza necessità di una richiesta da parte degli enti interessati, mentre il trasferimento di beni diversi da quelli che la norma attribuisce espressamente a regioni e province avviene con l'inserimento di questi all'interno di elenchi che saranno contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e possono essere individuati singolarmente o per gruppi. Gli elenchi dei beni devono essere accompagnati, a corredo, da informazioni sullo stato giuridico, sulla consistenza e sul valore del bene, sulle entrate corrispondenti e sui costi di gestione. Gli elenchi acquistano efficacia dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

I beni statali possono essere attribuiti agli enti territoriali anche in quote indivise e, dunque, trasferiti a più enti corrispondenti allo stesso livello di governo o a diversi livelli di governo, previa indicazione delle quote di spettanza dei singoli enti, senza procedere alla divisione del bene stesso.

Le regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni indicati negli elenchi presentano una domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti che li contengono. Gli enti devono allegare alla domanda una relazione in cui vanno precisate, tra l'altro, le finalità e le modalità di utilizzazione del bene, con la relativa tempistica e i profili di convenienza economica. La relazione deve essere sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente. Per i beni che sono rappresentati in gruppi all'interno degli elenchi, la domanda di attribuzione deve riferirsi a tutti i beni del gruppo e la relazione deve indicare le finalità e le modalità di utilizzazione prevalenti.

Sulla base delle richieste di assegnazione presentate dagli enti territoriali si procede all'adozione, entro i successivi sessanta giorni, di un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini dell'attribuzione dei beni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni e gli enti locali interessati, che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascun ente territoriale. Il decreto pro-

duce effetti dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Qualora l'ente non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione, il Governo eserciterà il potere sostitutivo. In questo caso per assicurarne la migliore utilizzazione, il bene può essere conferito con DPCM ad un costituendo patrimonio vincolato, nel quale confluiscono anche i beni per i quali non viene presentata domanda di trasferimento, che è affidato alla cura dell'Agenzia del Demanio (o dell'Amministrazione che ne esercita la gestione), che provvederà così alla valorizzazione e all'alienazione dei beni, d'intesa con gli enti territoriali interessati, sulla base di accordi di programma o protocolli di intesa. I beni per i quali non si è proceduto alla stipula di accordi di programma o di protocolli d'intesa nei trentasei mesi successivi alla data di pubblicazione del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato rientrano nella piena disponibilità dello Stato. Questi beni possono comunque essere conferiti successivamente con i decreti biennali di attribuzione di cui all'articolo 7 del citato decreto che stabilisce che qualora si rendano eventualmente disponibili per il trasferimento ulteriori beni, questi possano essere attribuiti agli enti territoriali in un momento successivo su richiesta delle regioni e degli enti locali, e sulla base delle disposizioni seguite per il primo trasferimento.

Inoltre, al fine di consentire la formazione dell'elenco completo degli immobili non trasferibili, le Amministrazioni statali, gli enti pubblici e le Agenzie devono trasmettere all'Agenzia del demanio, fornendo apposita motivazione, gli elenchi dei beni immobili di cui viene richiesta l'esclusione dal trasferimento che devono essere trasmessi all'Agenzia del demanio entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, termine entro il quale anche l'Agenzia deve compilare un elenco dei beni esclusi dal trasferimento. L'elenco viene redatto e reso pubblico sul sito internet dell'Agenzia, corredato dalle motivazioni pervenute, entro i successivi quarantacinque giorni, previo parere della Conferenza unificata che deve essere espresso entro trenta giorni. L'elenco può essere successivamente modificato o integrato seguendo lo stesso procedimento. Occorre far presente che al momento in cui si scrive l'Agenzia del demanio ha adempiuto alla pubblicazione degli elenchi sul sito istituzionale.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si procede all'individuazione ed attribuzione dei beni immobili utilizzati dal Ministero della difesa che possono essere trasferiti agli enti territoriali.

4. La condizione giuridica dei beni e le conseguenze del trasferimento - I beni del demanio marittimo, idrico e aeroportuale trasferiti restano assoggettati al regime giuridico previsto dal codice civile, dal codice della navigazio-

ne, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore.

Con il DPCM di attribuzione di beni demaniali, ovviamente diversi da quelli del demanio marittimo, idrico e aeroportuale, si può disporre, motivatamente, il mantenimento dei beni nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile. Per i beni trasferiti che restano soggetti al regime dei beni demaniali, l'eventuale passaggio al patrimonio è dichiarato dall'amministrazione dello Stato, secondo quanto stabilito dall'articolo 829, primo comma, del codice civile. Su questi beni non possono essere costituiti diritti di superficie.

Per il resto i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'ente a cui sono attribuiti e vengono trasferiti con tutte le pertinenze, gli accessori, gli oneri e pesi. E' fatto salvo quanto previsto in materia di successione a titolo particolare nel diritto controverso dall'articolo 111 del codice di procedura civile. Si noti come la scelta del legislatore, differentemente dalla disciplina codicistica, sia quella di conferire un carattere residuale ai beni demaniali e si prediliga l'appartenenza dei beni al patrimonio disponibile che consente una maggiore manovrabilità e valorizzazione degli stessi.

Il trasferimento dei beni ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente del Consiglio di ministri mediante i quali vengono trasferiti. Il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano e ciascun ente territoriale viene immesso nel possesso giuridico del bene e subentra in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

A seguito del trasferimento, l'ente territoriale dispone del bene nell'interesse della collettività che rappresenta e deve favorirne la massima valorizzazione a vantaggio diretto o indiretto di tale collettività. Per favorire la trasparenza, ogni ente deve assicurare l'informazione della collettività sul processo di valorizzazione, anche attraverso la pubblicazione sul sito internet istituzionale. Sull'utilizzo dei beni ciascun ente territoriale può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi statuti (art.2,c.4, Dlgs. n.85 del 2010).

Ogni ente territoriale può procedere all'alienazione degli immobili attribuitigli facenti parte del patrimonio disponibile previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze. L'attestazione viene resa entro trenta giorni dalla richiesta.

Peraltro, gli enti locali in stato di dissesto finanziario e fino a quando tale situazione perdura, non possono alienare i beni ad essi attribuiti, che quindi sono suscettibili di utilizzo solo per finalità di carattere istituzionale.

È prevista una procedura di consultazione preventiva al fine di assicurare,

da parte degli enti territoriali, la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni primarie loro attribuite, procedendo a consultazioni con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche convocando a questo scopo apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. I risultati delle consultazioni devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze e possono essere richiamati a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente (art. 8, Dlgs. n.85 del 2010).

I beni trasferiti agli enti territoriali possono essere anche conferiti a fondi comuni di investimento immobiliare, di cui gli enti detengono le quote, al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni stessi rafforzando la capacità finanziaria degli enti conferenti. Si rammenti che in base al criterio della capacità finanziaria, l'ente al quale è stato attribuito il bene, deve disporre di adeguate capacità finanziarie per la tutela, la gestione e la valorizzazione dello stesso.

Il conferimento ai fondi deve avvenire dopo che i beni siano stati valorizzati attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b). I fondi immobiliari sono aperti alla partecipazione anche della Cassa depositi e prestiti.

La congruità del valore del conferimento al fondo viene attestata dall'Agenzia del demanio o dall'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze, entro trenta giorni dalla richiesta.

5. La salvaguardia finanziaria: il principio di invarianza dei gettiti - All'art. 9 si prevede che gli atti, i contratti, le formalità e gli altri adempimenti necessari per l'attuazione del decreto legislativo sono esenti da ogni diritto e tributo. Inoltre, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri devono essere determinate le modalità per ridurre, contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali quale conseguenza del trasferimento dei beni, le risorse spettanti alle regioni e agli enti locali. Tale riduzione delle entrate statali è da ritenersi conseguenza del trasferimento della potestà dominicale sui beni del demanio marittimo e quindi del relativo incameramento all'erario dei canoni demaniali. La riduzione delle risorse spettanti alle regioni e agli enti locali è prevista a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento.

Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti non si applicano i vincoli relativi al patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

In relazione ai trasferimenti dei beni immobili deve essere assicurata la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, affinché al trasferimento delle funzioni corri-

sponda un trasferimento del personale tale da evitare duplicazioni di funzioni.

Le risorse nette, derivanti per ciascun ente territoriale dall'eventuale alienazione del patrimonio disponibile ad esso attribuito o dalla cessione delle quote dei fondi immobiliari a cui i beni sono stati conferiti, sono acquisite dall'ente in una percentuale pari al 75 per cento e sono destinate alla riduzione del debito dell'ente e, qualora vi sia assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La residua quota del 25 per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Si richiama, inoltre, espressamente l'obbligo di rispettare, in sede di attuazione, quanto previsto dall'articolo 28 della legge delega n.42 del 2009 in materia di salvaguardia finanziaria, per cui l'attuazione del federalismo demaniale deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita, facendo sì che al trasferimento delle funzioni corrisponda il trasferimento del personale addetto, in modo da evitare ogni duplicazione di funzioni tra i livelli di governo non potendo determinarsi nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Conclusioni - Occorre considerare come il complesso della riforma, nell'insieme coraggiosa ed apprezzabile, presenti alcune criticità dettate dal non contestuale riordino della condizione giuridica dei beni pubblici e dal mancato coordinamento della disciplina introdotta in particolare con le disposizioni del codice civile, anche precipuamente per scongiurare eventuali potenziali conflitti e contenziosi relativi al trasferimento in particolare dei beni del demanio necessario. Infatti, i beni appartenenti al demanio idrico e marittimo, ai sensi dell'art.822,1c., c.c., non possono non appartenere ad altro ente che non sia lo Stato e non possono che essere demaniali, venendo in rilievo il carattere di esclusività sia con riferimento alla potestà dominicale da esercitarsi sul bene, sia riguardo al profilo finalistico o di destinazione intrinseco del bene demaniale. Inoltre alle regioni non è riservata la competenza legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei canoni concessori dei beni rientranti nel demanio naturale, in quanto tale competenza risulta attribuita allo Stato ed alle regioni in regime ripartito, ai sensi dell'art.117,3c., della Costituzione, rientrando nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, spettando così al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali. L'assenza di coordinamento con le disposizioni codicistiche potrebbe costituire un problema di ermeneutica giuridica ove si ponga mente alla giurisprudenza del Giudice delle Leggi che, antecedentemente all'introduzione del federalismo demaniale, si è espressa affermando che la gestione del demanio naturale ed in particolare del demanio marittimo spetta allo Stato e alle Autonomie regionali e

comunali (oltre che alle Autorità portuali), e la proprietà dei beni resta attribuzione unicamente dello Stato, in relazione alle caratteristiche della demanialità. Questa differenziazione si concreta, secondo l'impostazione data dalla Corte costituzionale, nella distinzione tra funzioni gestionali e funzioni dominicali, le prime non più di esclusiva pertinenza dello Stato, a differenza delle seconde.

Di conseguenza, e facendo riferimento alla giurisprudenza costituzionale, se non vi è dubbio che compete alle amministrazioni regionali o comunali l'esercizio del potere concessorio (o autorizzatorio) sull'utilizzazione del bene, "diverse conclusioni valgono invece circa il profilo riguardante la potestà di imposizione e riscossione del canone demaniale, che segue la titolarità dominicale del bene e non quella delle funzioni amministrative": spettano dunque allo Stato, secondo il principio indicato dalla Corte, "la determinazione e la percezione del canone di concessione"(sent.n.343/1995).

Non è inutile sottolineare che le suddette conclusioni non sono state oggetto di riconsiderazione, per via del progressivo ampliamento delle funzioni di gestione del demanio marittimo trasferite alle Regioni ad opera del d.lgs. n.112 del 1998 o a seguito della nuova formulazione, nel 2001, del titolo V, parte seconda della Costituzione (artt. 114, 117, 118 e 119). La Corte costituzionale ha infatti ribadito che il conferimento alle Regioni, benché molto esteso, "certamente non equivale al conferimento di tutte le funzioni amministrative riferentesi al demanio marittimo" e che non è ammissibile da parte della Regione una pretesa di funzioni "invocando la titolarità del bene cui ineriscono"(sent. n.150/2003).

Inoltre, in relazione al diritto spettante allo Stato in ordine alla fissazione del canone di utilizzo dei propri beni demaniali, la potestà di imposizione e riscossione dei canoni demaniali, seguendo la titolarità dominicale del bene, inerisce sempre e comunque sia la determinazione e percezione degli stessi, sia le modalità di riscossione, essendo demandato ad un apposito Ente(l'Agenzia del Demanio) la tutela della potestà statale mediante l'attività di verifica, vigilanza e controllo degli enti locali conferitari della funzione meramente gestionale, anche attraverso il ricorso a procedure di indirizzo ed esplicative dell'esercizio della tutela dominicale di conseguenza vincolanti (Corte Cost. sent. nn. 133/86, 326/89, 24/2004, 286/2004, 427/2004, 213/2006, 88/2007, 344/2007).

Dalla distinzione tra profili gestionali e dominicali consegue, altresì, che la gestione delle competenze amministrative da parte di enti diversi dallo Stato non può essere in grado di incidere sul bene come oggetto della proprietà dello Stato. Pertanto, non possono rientrare nella gestione conferita ai suddetti enti le attività ed i provvedimenti che attengono o che comunque influiscono sulla estensione fisica del bene, come la delimitazione di alcune

zone del demanio marittimo (art. 32 del codice della navigazione), ovvero il suo ampliamento con l'acquisizione di zone adiacenti di proprietà privata (art. 33), nonché la stessa possibile esclusione dal demanio, e quindi la sde-manializzazione (art. 35), che comporta il passaggio del bene dal demanio al patrimonio disponibile (l'art. 4 del d.lgs. n. 85 del 2010, esplicitamente, infatti, fa salva l'applicazione dell'art. 829 c.c. in materia di sclassificazione, demandata all'amministrazione dello Stato). Attiene ovviamente ai profili dominicali anche l'incameramento da parte dello Stato delle opere non amovibili realizzate dal concessionario sulla zona demaniale, per effetto della devoluzione prevista, alla cessazione della concessione, ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione, nonché la decisione di far abbattere costruzioni ed innovazioni abusive (art. 54) e di consentire l'esecuzione di opere in prossimità del demanio (art. 55).

Il decreto legislativo n. 85 del 2010, non si sofferma sulla procedura per la determinazione dei canoni concessori di talché si potrebbe ritenere che il legislatore statale, nel rispetto delle prerogative regionali, abbia inteso lasciare alle regioni il compito e la funzione di determinare gli importi delle concessioni in considerazione del trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo. Si ritiene che tale determinazione debba quantomeno essere rimessa a provvedimenti adottati a livello regionale e non, con riferimento in particolare al demanio marittimo, dai singoli enti comunali rivieraschi ove insistono, all'interno del proprio territorio aree demaniali marittime, onde scongiurare il profilarsi di canoni eterogenei, calcolati con criteri disomogenei, diversi da ente ad ente nell'ambito della medesima regione, la cui determinazione è conseguenza delle differenti situazioni deficitarie o meno di bilancio.

A fortiori sarebbe, altresì, auspicabile, al fine di evitare che quanto precedentemente detto determini della differenze marcate da regione a regione, che vi sia una concertazione in sede di Conferenza unificata onde pervenire ad una determinazione omogenea dei canoni concessori.

Si ritiene, inoltre, in ossequio al principio di valorizzazione funzionale dei beni di cui è stata richiesta l'attribuzione da parte delle regioni ed enti locali, che, in caso di mancato, parziale od inefficiente utilizzo dei beni trasferiti, fermo l'esercizio del Governo del potere sostitutivo ed il conferimento degli stessi in un patrimonio vincolato come prevede la riforma, sarebbe stato significativo si fosse provveduto a disciplinare dei procedimenti di carattere sanzionatorio da far valere nei confronti degli enti che non rispettassero i criteri ispiratori di cui al provvedimento de quo.

Del resto gli strumenti volti alla valorizzazione del patrimonio pubblico vengono ad inserirsi nel complesso dei processi di privatizzazione avviati con forza dal legislatore in particolare con il D.L. 25/9/2001, n. 351, conver-

tito dalla legge 23/11/2001, n.410, ove si prevedeva una procedura ricognitiva dell'insieme dei beni pubblici, e si introduceva la disciplina relativa alla privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico mediante il ricorso alla realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla conseguente dismissione, nonché procedure di alienazione e il ricorso alla promozione della costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare unitamente alla disciplina delle concessioni di valorizzazione degli immobili al fine della riqualificazione, restauro e recupero degli stessi. Peraltro, i processi di privatizzazione ed, in particolare, quelli attuati mediante il ricorso alla costituzione di fondi comuni di investimento, hanno dimostrato come una dismissione economicamente vantaggiosa richieda un conferimento di beni immobili piuttosto consistente, di talchè, ferma restando la valorizzazione attraverso l'adozione della variante urbanistica, tale procedura potrebbe rilevarsi diseconomica per gli enti territoriali di piccole e medie dimensioni che non operino in associazione.

Più recentemente con la legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009), all'art. 2, c.222, sono stati previsti obblighi di comunicazione in capo alle Amministrazioni dello Stato da assolvere nei confronti dell'Agenzia del demanio sull'utilizzo degli immobili anche relativamente al fabbisogno degli spazi allocativi al fine di consentire all'Agenzia la cura delle procedure riguardanti le locazioni passive, nonché di trasmissione dei dati relativi agli immobili di proprietà dello Stato onde consentire la redazione del conto patrimoniale a prezzi di mercato e del conto generale del patrimonio dello Stato che classifica i beni dello Stato in funzione della loro idoneità ad essere suscettibili di utilizzazione economica. Tutto ciò si concreta nella funzione di verifica del raggiungimento degli obiettivi e del grado di realizzazione dei programmi al fine di conseguire il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario. I beni pubblici costituiscono una posta attiva del conto generale del patrimonio dello Stato, come anche dello stato patrimoniale degli enti locali, e quanto ai beni del demanio marittimo ed idrico, questi sono classificati tra le attività non finanziarie non prodotte in quanto sono beni non ottenuti attraverso processi di produzione, mentre gli altri beni demaniali e gli immobili sono, per la maggior parte delle tipologie, inseriti tra le attività non finanziarie prodotte poiché trattasi di attività economiche che sono il risultato dei processi di produzione. Alla luce di quanto evidenziato, l'attuazione del federalismo demaniale comporta anche una ristrutturazione dei conti patrimoniali sia dello Stato per via dei beni trasferiti, sia delle regioni ed enti locali in considerazione dell'acquisizione al patrimonio dei nuovi cespiti.

Nondimeno, le funzioni e competenze, sempre maggiormente rafforzate, attribuite alla Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica e dell'esigenza finalisti-

ca volta alla tutela dell'unità economica della Repubblica, comporta che l'azione di controllo neutrale, in applicazione del rispetto delle regole contabili, si configuri quale elemento qualificante dell'attuazione del processo federalista, attraverso l'esercizio della funzione di ausiliarità nei riguardi del Parlamento, unitamente all'attività di controllo e verifica demandata alle articolazioni territoriali regionali.

Del resto le finalità del legislatore della riforma si sostanziano nell'esigenza di contemperare l'interesse pubblico della conservazione dei beni e la valorizzazione funzionale degli stessi, con la situazione deficitaria di molti enti territoriali associata alla carenza di risorse finanziarie, divenendo il ricorso al procedimento di dismissione dei beni immobiliari oggetto del trasferimento, una modalità finalizzata a ridurre il debito locale. Potranno essere di ausilio all'attuazione coerente e sostenibile del federalismo demaniale e, comunque più in generale del federalismo fiscale, le recenti disposizioni di legge che hanno intestato alla Magistratura contabile nuove competenze e funzioni, non solo nell'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo (art.7,c.7, L. n.131 del 2003), ma anche attraverso l'accertamento di eventuali gravi irregolarità gestionali, o scostamenti sia temporali che finalistici nell'attuazione di disposizioni nazionali e comunitarie, nonché di ritardi nella realizzazione di piani e programmi (art. 11, commi 2-3, L. n.15 del 2009). Inoltre, in ossequio al principio di salvaguardia finanziaria e tutela dell'unità economica e nel rispetto degli impegni previsti dal patto di stabilità e crescita assunto in sede comunitaria, secondo quanto previsto dall'articolo 28 della legge delega n.42 del 2009, sarà particolarmente pregnante e funzionale al conseguimento degli obiettivi individuati dal legislatore, l'attività di controllo e referto esercitata dalle Sezioni territoriali della Corte al fine dell'accertamento di comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e dallo stesso patto di stabilità, anche sulla scorta delle relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'anno finanziario di competenza redatte dagli organi di revisione economico-finanziaria di ciascun ente locale, i quali hanno l'obbligo di inviarle alle Sezioni regionali che, in caso di irregolarità gestionali o mancato rispetto del vincolo in materia di indebitamento e degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, adottano una specifica pronuncia, vigilando sull'adozione da parte dell'ente locale delle conseguenti misure correttive (art. 1 L. 23/12/2005, n. 266 commi 166 e ss.). Quanto detto risulterà ancora più significativo ove si ponga mente alle modifiche della legge 31/12/2009, n.196, di riforma della contabilità e della finanza pubblica, introdotte dalla recentissima legge 7/4/2011,n.39, quale conseguenza delle nuove regole di coordinamento delle politiche economiche assunte in sede comunitaria. Così, al fine di perseguire gli obiettivi programmati di finanza pubblica determinati in sede nazionale

sulla scorta della concertazione e delle linee guida elaborate dall'Unione europea è stata prevista la predisposizione dei documenti denominati Programma di stabilità e Programma nazionale di riforma da presentare alla Commissione ed al Consiglio dei Ministri dell'UE, finalizzati ad implementare e confluire nel Documento di economia e finanza(DEF), nuova denominazione assunta dalla precedente Decisione di finanza pubblica(ex Dpof). Per quel che qui interessa, nella prima sezione del DEF sono proprio contenuti gli elementi previsionali e programmatici per l'attuazione del patto di stabilità e crescita e la conseguente sostenibilità del patto di stabilità interno, e nella terza sezione viene recepito il Programma nazionale di riforma e sono inoltre indicati gli elementi e le informazioni sullo stato di avanzamento delle riforme adottate, su quelle da attuare, sulla loro compatibilità con gli strumenti programmatici, le risorse allocate, i prevedibili effetti sui saldi di finanza pubblica e sull'economia generale, le risorse da destinare alle singole regioni, nonché le misure atte a realizzare gli obiettivi del patto di stabilità interno e del patto di convergenza secondo quanto disciplinato dalla citata legge n.42 del 2009 recante delega in materia di federalismo fiscale; è pertanto agevole comprendere come la Corte dei conti si ponga, innanzi alle molteplici responsabilità affidatele dall'ordinamento, quale Organo supremo di controllo per la corretta attuazione della disciplina finanziaria ed economica europea, come anche quale garante del corretto uso delle risorse pubbliche e della legittima, regolare e tempestiva attuazione degli obiettivi delle riforme come quella demaniale ed ancor più fiscale, sia sotto il profilo gestionale che finanziario.