

FEDERALISMO DEMANIALE

Premessa

Nel quadro del programma politico volto ad assicurare autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni – da attuarsi attraverso l'adozione di provvedimenti (decreti legislativi) contenenti la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione – l'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42⁽¹⁾ ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'attribuzione, a titolo non oneroso, di parte del patrimonio statale alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali (ovvero: comuni, province, città metropolitane), individuando quattro criteri direttivi per l'esercizio della delega così conferita⁽²⁾.

In esecuzione delle delega in tal modo ricevuta, il Governo ha adottato⁽³⁾ il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante «attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio»⁽⁴⁾ (c.d. federalismo demaniale), realizzando così una prima tappa, anche se fondamentale, di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale⁽⁵⁾.

Questo breve lavoro contiene alcune riflessioni generali sui punti più importanti e significativi della nuova normativa sul federalismo demaniale e delle sue possibili ricadute applicative; si ritiene tuttavia opportuno chiarire fin da ora che le seguenti note non pretendono di effettuare un'approfondita e analitica attività di esegesi testuale rispetto ad ogni singola disposizione del decreto che lo disciplina⁽⁶⁾.

¹ «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». La bibliografia su tale testo normativo è molto vasta. *Ex multis*, si veda in particolare il recente volume di A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010 nonché L. Fiorentino, *La legge delega sul federalismo fiscale – I profili organizzativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, 831.

² Tra i principi e i criteri enunciati dalla legge delega, l'art. 19 individua: *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.

³ Il testo del decreto costituisce il frutto delle modifiche, delle integrazioni e degli aggiustamenti che il Governo ha apportato dopo aver acquisiti il parere (favorevole) della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, quello della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nonché i pareri delle Commissioni parlamentari.

⁴ Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010 e firmato dal Presidente della Repubblica il 28 maggio 2010, il decreto legislativo è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'11 giugno 2010, n. 134 ed entrato in vigore il 26 giugno 2010.

⁵ Secondo V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, reperibile in *astrid-online.it*, con il provvedimento normativo in commento si realizza «una vera e propria rivoluzione copernicana». In proposito, si osserva che la scelta governativa è stata tuttavia considerata come il frutto «di un'opzione legata anche alla necessità di concludere l'iter di approvazione del primo decreto nei tempi indicati dalla legge n. 42, da cui è derivata la scelta di non iniziare questo percorso da questioni certamente più complesse e “spinose” quali, ad esempio, la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (“lep”) delle Regioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali», e per tale ragione è stata definita «piuttosto sorprendente» (così F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale*, in *astrid-online.it*, 1).

⁶ Per un puntuale commento delle singole disposizioni dello schema di decreto v. V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, cit., e M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, 2010. Cfr. anche i contributi di E. Buglione, *Attuazione della*

La «proprietà pubblica» nella Costituzione e nella legislazione

Non si può comprendere e analizzare il contenuto del provvedimento normativo in questione senza un preliminare richiamo, seppure sintetico, al concetto di bene demaniale (*rectius*: pubblico) così come identificato e disciplinato nella legislazione italiana, sia costituzionale che ordinaria.

Occorre fin da subito evidenziare che – come è stato sottolineato dalla più autorevole dottrina⁽⁷⁾ - la categoria di bene pubblico viene intesa come comprendente tutti i beni appartenenti allo Stato (o ad altri enti pubblici) e destinati al soddisfacimento di interessi riconducibili ad una collettività pubblica⁽⁸⁾.

Più in particolare, a livello costituzionale il concetto di «bene pubblico» è richiamato in due disposizioni, ossia l'art. 42 e l'art. 119.

Il primo afferma che «la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati»; il secondo, al sesto comma, precisa che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato»⁽⁹⁾.

In base al codice civile, invece, i beni pubblici si suddividono in due categorie distinte: beni demaniali (o beni del demanio pubblico) e beni patrimoniali (o del demanio privato), disciplinati rispettivamente dagli artt. 822 e 826 del codice civile, cui corrisponde un diverso regime giuridico in relazione all'uso, alla tutela e alla circolazione.

I beni demaniali⁽¹⁰⁾ sono i beni immobili o le universalità di beni mobili che, per natura o per legge, soddisfano direttamente i bisogni collettivi e che, per tale ragione, sono sottoposti ad un regime giuridico peculiare: sono infatti inalienabili,

legge 42/2009, atto primo: il federalismo demaniale. Una scelta opportuna?, in *Rass. parl.*, 2010, 3, 697, A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.

⁷ V. in proposito M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, partic. 9 ss. e S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969.

⁸ Oltre alle voci di enciclopedie e trattati, sulla gestione patrimoniale in generale, anche da un punto di vista contabile cfr. A. Monorchio, L. G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari 2009, 305 ss., mentre sulla necessità di una modifica del diritto della proprietà pubblica v. E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, n. 3, 531 ss. nonché M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Il dir. dell'econ.*, 2009, n. 1, 11 ss. e U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010.

⁹ Appare opportuno evidenziare che l'art. 119 è stato modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione». Prima di tale modifica, la norma costituzionale in questione affermava, al quarto comma, che «La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica». Per un esame generale della portata dell'art. 119, cfr. G. Frasoni e G. della Cananea, *Commento all'art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2358 ss. nonché F. Covino, «Federalismo fiscale» e collaborazione debole nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in www.associazionedeicostituzioanlisti.it. Secondo F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale*, cit., 3, in base all'attuale formulazione dell'art. 119 appare tecnicamente corretto parlare di «federalismo patrimoniale» piuttosto che di «federalismo demaniale».

¹⁰ In base all'articolo 822 del codice civile fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, le opere destinate alla difesa nazionale. Inoltre, fanno parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche, e altri beni individuati dalla legge.

inuscupabili, insuscettibili di espropriazione forzata e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi⁽¹¹⁾ in quanto, come è stato autorevolmente sostenuto, per essi «rileva la funzione di interesse pubblico più che l'aspetto e il valore patrimoniale»⁽¹²⁾.

I beni non demaniali di proprietà dello Stato e degli enti pubblici ne costituiscono il patrimonio; essi sono posseduti a titolo di proprietà privata e sono pertanto soggetti alle norme del diritto privato. Si distinguono in beni del patrimonio disponibile e beni del patrimonio indisponibile. Questi ultimi non possono essere venduti o sottratti alla loro destinazione se non si osservano le norme specifiche di legge. Ai beni disponibili si applicano invece, oltre ad eventuali disposizioni specifiche, in via residuale e in quanto non diversamente disposto, le regole civilistiche di diritto comune⁽¹³⁾, in nulla distinguendosi rispetto ai beni privati.

Il contenuto del decreto

Entrando nel merito del decreto in commento, può essere utile sintetizzarne i principali profili.

a) La finalità generale verso la quale è complessivamente indirizzata la normativa è quella di assicurare la massima valorizzazione dei beni, assegnando gli stessi «a quelle realtà che meglio sono in grado, per libera scelta, per capacità finanziaria, per adeguatezza, per livello di competenze» di trarne valore⁽¹⁴⁾. Si tratta quindi di coinvolgere regioni ed enti destinatari dei beni nel promuovere la conoscenza del patrimonio pubblico e nell'assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso stante l'oggettiva inadeguatezza dello Stato. In altri termini, l'obiettivo consiste nell'assicurare dei vantaggi a quei soggetti che si trovano in un particolare rapporto con i beni stessi, anche in una logica di responsabilità delle scelte nei confronti dei propri elettori.

b) Attribuzione⁽¹⁵⁾ e trasferimento dei beni⁽¹⁶⁾ a favore degli enti territoriali. In questo caso, il decreto legislativo in questione ha effettuato una scelta precisa: alcune

¹¹ «Se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano»: art. 823 del codice civile.

¹² Così G. Oppo, *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 495.

¹³ Salvo che per l'alienazione, la quale deve avvenire sempre nelle forme pubbliche (per pubblici incanti o per asta pubblica o, ancora, in certi limiti, con licitazione privata).

¹⁴ Cfr. la *Relazione* allo schema di decreto legislativo, 24 dicembre 2009.

¹⁵ Si rende doveroso osservare che il processo di attribuzione dei beni agli enti deve avvenire sulla base dei seguenti criteri, ai sensi dell'art. 2, quinto comma, del decreto: a) *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità* (in base ai quali i beni debbono essere attribuiti – in considerazione del loro radicamento sul territorio - ai comuni, salvo che, per l'entità o la tipologia dei beni trasferiti, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione ai livelli di governo superiori maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di gestione e valorizzazione dei beni); b) *semplificazione* (consistente nella possibilità, per Regioni ed enti locali, di inserire i beni in processi di alienazione e dismissione, secondo le modalità previste dalla normativa in vigore); c) *capacità finanziaria* (intesa come idoneità finanziaria che gli consenta di garantire la tutela, la gestione e la valorizzazione del bene stesso); d) *correlazione tra competenze e funzioni* (intesa come connessione tra le funzioni dell'ente territoriale cui viene attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso); e) *valorizzazione ambientale* (in virtù del quale la valorizzazione del bene deve essere realizzata tenendo conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali del bene stesso, al fine di garantire lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali).

¹⁶ Sui dubbi interpretativi circa le modalità di individuazione e di attribuzione del patrimonio agli enti, in particolare per quanto attiene la necessaria intesa da concludersi in sede di Conferenza Unificata, v. F. Scuto, *Il "federalismo*

tipologie di beni sono trasferite direttamente alle regioni e alle province⁽¹⁷⁾, mentre altre sono attribuite e trasferite su richiesta degli enti territoriali⁽¹⁸⁾. La *ratio* del trasferimento fra enti territoriali di alcune tipologie di beni consiste quindi nel fatto che permane la garanzia di utilizzazione pubblica ed inoltre il trasferimento può consentire una più efficace valorizzazione e fruizione del bene stesso. Il trasferimento, che ha effetto dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei decreti del Presidente del Consiglio di ministri con cui vengono trasferiti, avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

c) Indicazione circa lo *status* dei beni trasferiti alle Regioni e agli enti locali e condizione per l'alienazione. Circa il regime giuridico dei beni, è previsto che essi entrino a far parte del patrimonio disponibile dell'ente a cui sono attribuiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi. Restano esclusi da tale regola i beni del demanio marittimo, idrico e aeroportuale: questi ultimi restano indisponibili in base alle previsioni del codice civile, rimanendo assoggettati al regime giuridico previsto dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle

patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell’attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, cit., 4.

¹⁷ L’art. 3 del decreto affida a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – da adottare entro centottanta giorni – il compito di trasferire direttamente alle regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali, e i beni del demanio idrico, ad eccezione dei fiumi e dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un’intesa tra le regioni interessate. Resta comunque ferma l’eventuale disciplina di livello internazionale. Alle province sono invece trasferiti i beni appartenenti al demanio idrico limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia nonché le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma. Alle province verrà anche garantita una quota dei canoni ricavati dalla 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 ed è destinata, dalla regione alle province, sulla base di un’apposita intesa. Il legislatore delegato ha anche previsto che, nel caso in cui entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto l’intesa in questione non sia stata conclusa, è compito del Governo determinare la quota da destinare alle singole province.

¹⁸ Per quanto attiene alla modalità di attribuzione e trasferimento agli enti territoriali dei beni diversi da quelli che il decreto legislativo in commento attribuisce espressamente a regioni e province, il medesimo articolo 3 stabilisce che, su domanda dei citati enti, i beni sono individuati mediante l’inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questi decreti devono essere adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in questione. Le regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni contenuti nei sopramenzionati elenchi debbono presentare, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione, un’apposita domanda di attribuzione all’Agenzia del demanio. Sulla base delle richieste di assegnazione presentate dagli enti territoriali viene adottato, entro i successivi sessanta giorni, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sull’attribuzione dei beni. Questo decreto, adottato su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le regioni e gli enti locali interessati, costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascun ente territoriale. Il decreto produce effetti dalla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Infine viene disciplinato il mancato rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione di utilizzo dei beni e la destinazione dei beni per i quali non è stata presentata la domanda da parte degli enti territoriali. Per quanto attiene il primo profilo, l’articolo stabilisce che, nell’ipotesi in cui l’ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione, il Governo esercita il potere sostitutivo. Relativamente al secondo aspetto, la stessa disposizione dispone che i beni per i quali non è stata presentata la domanda da parte degli enti territoriali confluiscono, in base ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in un patrimonio vincolato affidato all’Agenzia del demanio o all’amministrazione che ne cura la gestione, che provvede alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni, d’intesa con le Regioni e gli enti locali interessati.

norme comunitarie di settore⁽¹⁹⁾. Per quanto riguarda in particolare l'alienazione, il principio applicato sembra quello dell'alienabilità "condizionata": infatti viene stabilito che i beni trasferiti a comuni, province, città metropolitane e regioni possono essere alienati soltanto a seguito di attestazione della congruità del valore del bene rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio⁽²⁰⁾.

d) Individuazione precisa delle tipologie di beni immobili statali che, previa emanazione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, saranno trasferiti a titolo non oneroso agli enti territoriali⁽²¹⁾ e di quelli che, considerati a rilevanza nazionale, non possono formare oggetto di trasferimento, restando pertanto allo Stato⁽²²⁾. Su quest'ultimo punto, è stato osservato che in tal modo «si avvia una

¹⁹ L'art. 4 si premeva di precisare, inoltre, che altri beni potranno essere dichiarati indisponibili: infatti, ove ne ricorrano i presupposti, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di attribuzione dei beni demaniali - diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale - può disporre, con motivazione, il mantenimento dei beni nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile. Per i beni trasferiti che restano assoggettati al regime dei beni demaniali, l'eventuale passaggio al patrimonio è dichiarato dall'amministrazione dello Stato ai sensi dell'articolo 829, primo comma, del codice civile. Su tali beni non possono essere costituiti diritti di superficie.

Il trasferimento dei beni ha effetto dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei decreti del Presidente del Consiglio di ministri con cui vengono trasferiti. Il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano; 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. Dopo il 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 proprio 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.

²⁰ È espressamente previsto però che gli enti locali in stato di dissesto finanziario non possono alienare i beni ad essi attribuiti.

²¹ Sono trasferiti a comuni, province, città metropolitane e regioni i seguenti beni - mobili e immobili - statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti a loro servizio:

- a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, di cui all'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione. Sono esclusi dal trasferimento i beni direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, 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;
- c) gli aeroporti di interesse regionale o locale (diversi da quelli di interesse nazionale) che appartengono al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze;
- d) le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli espressamente non trasferibili.

²² Si tratta di beni di diversa natura:

- 1) gli immobili utilizzati per comprovate ed effettive finalità istituzionali dalle amministrazioni dello Stato, dagli enti pubblici destinatari di beni immobili statali in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;
- 2) i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale;
- 3) i beni appartenenti al patrimonio culturale (salvo quanto previsto dalla normativa vigente);
- 4) 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 decreto in questione;
- 5) le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche;
- 6) le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato;
- 7) i parchi nazionali e le riserve naturali statali;

sorta di censimento ragionato del patrimonio dello Stato, dal momento che le varie amministrazioni statali sono tenute a fornire le ragioni, motivandole adeguatamente, per cui ritengono che un determinato bene di proprietà dello Stato non possa essere oggetto di attribuzione agli enti territoriali»⁽²³⁾.

e) Un apposito articolo del decreto⁽²⁴⁾ è dedicato alla valorizzazione dei beni attraverso i fondi comuni di investimento immobiliare. Al riguardo, si prevede che i beni trasferiti agli enti territoriali possono essere conferiti a uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, di cui gli enti detengono le quote⁽²⁵⁾. Il conferimento ai fondi ha lo scopo di favorire la massima valorizzazione dei beni rafforzando la capacità finanziaria degli enti territoriali. Va ricordato che secondo il criterio di capacità finanziaria, che come già sopra ricordato è uno dei principi che il decreto legislativo pone alla base del trasferimento dei beni agli enti territoriali, l'ente cui è attribuito il bene deve disporre di adeguate capacità finanziarie per la tutela, la gestione e la valorizzazione del bene stesso.

Il conferimento ai fondi deve avvenire dopo che i beni sono stati valorizzati attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b). A questi fondi può partecipare, oltre agli enti territoriali, la Cassa depositi e prestiti. La congruità del valore di conferimento al fondo è attestata dall'Agenzia del demanio o dall'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze, entro trenta giorni dalla relativa richiesta.

Riflessioni conclusive

In conclusione, il decreto sul federalismo demaniale – che si presenta come un provvedimento caratterizzato da una notevole complessità – si inserisce nell'alveo tracciato dagli ultimi interventi legislativi sui beni pubblici, volti per un verso ad assicurarne la valorizzazione economico-produttiva e, per altro verso, a favorirne l'alienazione degli stessi. Sono pertanto prospettabili due diverse interpretazioni.

Da una prima angolatura, si potrebbe argomentare che con l'adozione di tale normativa il legislatore abbia voluto dimostrare come il passaggio della proprietà pubblica da un ente territoriale all'altro consenta una migliore distribuzione dei beni stessi tra i vari soggetti pubblici, con evidente vantaggio circa la loro fruibilità da parte della collettività a condizione, però, che siano posti i vincoli volti ad assicurarne

8) i beni immobili in uso per finalità istituzionali.

Al fine di consentire la formazione dell'elenco completo degli immobili non trasferibili, il terzo comma dell'art. 5 obbliga le amministrazioni statali, gli enti pubblici e le Agenzie a trasmettere, fornendo adeguata motivazione, all'Agenzia del demanio - entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore - gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione del trasferimento.

²³ Così L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it.

²⁴ Art. 6 del decreto 85/2010.

²⁵ I fondi sono istituiti ai sensi dell'articolo 37 del Testo unico dell'intermediazione finanziaria (decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) e successive modificazioni o dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86 (Istituzione e disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliare chiusi). Il testo iniziale dello schema di decreto legislativo prevedeva il riordino e l'adeguamento della disciplina dei fondi immobiliari chiusi demandandola a uno o più regolamenti e indicando i principi e criteri direttivi. Questa disposizione è stata poi eliminata in considerazione del fatto che la legge delega n. 42/2009 non contiene un esplicito criterio direttivo in materia di riordino della disciplina dei fondi comuni immobiliari chiusi istituiti con apporto di beni immobili.

le finalità pubbliche⁽²⁶⁾. Si è pure osservato che attraverso il federalismo demaniale si potrebbero perseguire anche finalità di carattere sociale, oltre evidentemente a quelle amministrative e finanziarie.

Si potrebbe pensare, inoltre, che il legislatore delegato abbia guardato ai beni pubblici anche in una prospettiva gestionale dinamica⁽²⁷⁾, partendo dal presupposto che essi possono produrre reddito e ricchezza soltanto attribuendoli ai territori dove si radicano.

Da altra visuale, però, la modifica del regime demaniale cui i beni erano assoggettati suscita non pochi interrogativi, atteso che essa non appare in linea con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e in contrasto con l'interesse generale della collettività⁽²⁸⁾. In sostanza, la nuova disciplina si inserisce nel «processo di scomposizione»⁽²⁹⁾ dei consolidati schemi sulla demanialità, come la ricorrente dissociazione tra titolarità del bene e funzione demaniale dello stesso. In altre parole, attraverso il passaggio dei beni dal demanio statale al patrimonio disponibile delle regioni e delle autonomie territoriali, sembra essersi probabilmente realizzata una sorta di sdemanializzazione *ope legis* di alcune tipologie di beni demaniali, creando un nuovo regime giuridico trasversale, la cui compatibilità con i principi costituzionali in materia è ancora tutta da verificare. Non vi sono, a supporto di tale peculiare regime giuridico prefigurato dalla riforma, spiegazioni plausibili, se non quella per cui il legislatore abbia voluto assicurarne la valorizzazione economico-produttiva.

Atteso che la gestione patrimoniale sta assumendo un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo degli enti locali, sicuramente due aspetti meritavano ben altra attenzione: per un verso, una maggiore semplificazione della procedura di attribuzione e trasferimento dei beni, con precisa indicazione di compiti e funzioni attribuite a regioni ed enti locali. Per altro verso, considerato che alcuni dei beni trasferiti necessitano di manutenzione per essere valorizzati, sarebbe stato opportuno prevedere un'esenzione dal patto di stabilità delle spese necessarie per tale valorizzazione, anche se limitata ad un preciso periodo temporale.

Dal presente contributo dovrebbe comunque essere emerso che il decreto in questione non si sottrae a valutazioni critiche relative sia ai profili generali che a quelli particolari, mettendo in evidenza più ombre che luci⁽³⁰⁾, anche in considerazione del

²⁶ Secondo V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, cit. «per la prima volta dall'unificazione italiana, infatti, il patrimonio pubblico non è più concepito come patrimonio dello Stato salvo quello che è nella titolarità delle regioni e degli enti territoriali. Esso diventa ora l'insieme dei beni pubblici posseduti dai diversi livelli di governo nei quali, ex art. 114 Cost., si articola la nostra Repubblica, comprensivi, ovviamente, di quelli ad essi assegnati sulla base di due specifici principi di fondo: quello del legame tra funzioni esercitate e patrimonio posseduto e quello relativo alla capacità dell'ente di valorizzare il proprio patrimonio a beneficio della propria comunità».

²⁷ Cfr. S. Foa, *Il patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti territoriali come strumento correttivo della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 4, 366 ss. nonché V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, 2, 165.

²⁸ Cfr. S. Settis, *La Costituzione e i beni pubblici*, in *la Repubblica*, 24 agosto 2010, 26. Sul declino della categoria del demanio, v. M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, cit., 17.

²⁹ L'espressione è di G. Napolitano, *La Patrimonio dello Stato S.p.A. tra passato e futuro. Verso la scomposizione del regime demaniale e la gestione privata dei beni pubblici*, in Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, *Annuario 2003*, Milano, 2004.

³⁰ Non è dello stesso avviso F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni*, 2010, 1-2, 12, laddove sostiene che «valutato nel suo insieme è giusto dire che, malgrado non manchino punti di una qualche ambiguità, specialmente per quanto attiene al processo di individuazione dei beni da trasferire e dei livelli di governo che di volta ne sono destinatari, in questo decreto le luci sono certamente più delle

fatto che, come è stato opportunamente evidenziato, vi è «l'assoluta carenza nel disegno legislativo di concreti strumenti che possano assicurare – pur in un contesto “federale” – la concreta valorizzazione del demanio e del patrimonio pubblico, la di là delle pompose enunciazioni contenute nei primi articoli del decreto»⁽³¹⁾. Di certo, a parere di chi scrive, bisognerà attendere la complessiva attuazione dello stesso per poterne dare un definitivo giudizio, così da dissipare ogni residua ambiguità.

GIUSTINO LO CONTE

ombre. (...). Di qui il giudizio complessivamente positivo, e anche il sostanziale consenso sia alle scelte operate sia alle logiche seguite, che l'esame di questo decreto suggerisce».

³¹ A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, cit., 1238.