

Gestione dei beni pubblici e federalismo demaniale

Avv. Laura Lunghi

SOMMARIO. 1. Amministrazione del demanio e del patrimonio: utilizzazione economica, privatizzazione, valorizzazione. – 2. Il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 ed il c.d. “federalismo demaniale”. – 3. Prime considerazioni

1. Amministrazione del demanio e del patrimonio: utilizzazione economica, privatizzazione, valorizzazione.

La gestione dei beni immobili pubblici è sempre stata distribuita tra più organi dello Stato.

Ai sensi dell’art. 1, delle norme sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) la gestione dei beni immobili pubblici era affidata all’amministrazione finanziaria che predisponeva inventari corredati da registri di consistenza, valore, schedari descrittivi suddividendoli tra beni in uso governativo e beni statali ed alcuni beni erano concessi in uso gratuito ai singoli Ministeri cui era affidata anche la gestione.

Il legislatore e l’interprete, nel tempo, hanno constatato che la gestione degli immobili pubblici distribuita tra più organi dello Stato non ne consentiva la piena utilizzazione ed hanno accentrato la gestione riformando l’organizzazione amministrativa preposta alla gestione dei beni pubblici a partire dal Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999ⁱⁱ. In particolare, la Direzione generale del demanio del Ministero dell’Economia e delle Finanzeⁱⁱⁱ (che amministrava a livello periferico con Direzioni compartimentali) è stata suddivisa nelle quattro Agenzie fiscali, Dogane, Entrate, Territorio e Demanio a quest’ultima è affidata l’amministrazione dei beni immobili dello Stato. Ai sensi dell’articolo 65 del DLgs n. 300 del 1999 "*All’Agenzia del Demanio è attribuita l’amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l’impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l’acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili.*"

L’Agenzia agisce come ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica ed ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria^{iv}. Nell’amministrazione del patrimonio agisce comunque come un privato, perseguendo la gestione produttiva e la valorizzazione del bene; l’Agenzia ha la consistenza ed il valore dei beni immobili del demanio e del patrimonio statale che

vigila, garantendo la manutenzione e la ristrutturazione oltre alle attività di concessione, affitto, locazione, riscossione.

Per quantificare la consistenza dei beni, il loro costo effettivo, il flusso delle entrate e dei canoni da concessione l'Agenzia utilizza criteri di contabilità economica e per la gestione produttiva e la valorizzazione del bene è coordinata sia al Ministero delle Infrastrutture per la pianificazione ed esecuzione di opere sugli edifici sia a privati preposti alla vendita dei beni.

Da rilevare che la regolamentazione del settore è stata contestuale alla riforma del bilancio dello Stato e ne ha indotto l'innovazione di una serie di norme sui criteri di classificazione dei beni pubblici per una nuova impostazione del conto del patrimonio. Con la Legge n. 94 del 3 aprile 1997 è stato introdotto nel conto del patrimonio un "livello di classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale"; con il Decreto Legislativo n. 279 del 7 agosto 1997 è prevista una nuova classificazione dei beni nel conto generale del patrimonio al fine di consentire l'individuazione di quelli suscettibili di utilizzazione economicavi e con la Legge n. 136 del 24 aprile 2001 si prevede l'utilizzo di progetti per la valorizzazione ed utilizzazione dei beni da proporre al Ministero ed all'Agenzia da parte delle altre amministrazioni dello Stato, ma anche da parte degli Enti territoriali. Quest'ultimo Decreto Legislativo sembra anticipare la riforma in corso chiamando nella gestione anche gli Enti territorialivii.

Dal 2002 accanto all'Agenzia del Demanio è operativa anche la Patrimonio dello Stato S.p.A. con finalità di valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblicoviii. Ai sensi del Decreto – Legge n. 63 del 15 aprile 2002 convertito in Legge n. 112, del 15 giugno 2002, le azioni della Patrimonio dello Stato S.p.A., inizialmente attribuite al Ministero dell'Economia e delle finanze, possono essere trasferite ad altre società di cui il Ministero detenga direttamente l'intero capitale sociale. La società è stata creata allo scopo di valorizzare il patrimonio dello Stato e migliorarne la gestione. In essa potranno confluire i beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato. La Patrimonio dello Stato spa è classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche. Alla Patrimonio dello Stato S.p.A. sono trasferiti i diritti pieni o parziali sugli immobili del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili del demanio dello Stato o altro diritto costituito a favore dello Stato. Il trasferimento di beni di particolare valore artistico e storico avviene d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali.

Da rilevare, che il trasferimento non modifica il regime giuridico previsto dagli artt. 823 e 829, 1° comma c.c. dei beni demaniali trasferitix e soprattutto possono essere trasferiti beni demaniali anche culturali salvo la necessità dell'intesa con il Ministero competente. Il trasferimento cioè non comporta il passaggio del bene demaniale al patrimonio disponibile perché non ne presuppone cessata la destinazione pubblica: il bene trasferito conserva la destinazione pubblica secondo gli artt. 823 e 829 c.c.

L'obiettivo del legislatore è separare nell'ambito dei beni trasferiti alla Patrimonio dello Stato S.p.A. tra beni che conservano la destinazione pubblica e beni che la perdono per i quali potrà decretarsi il passaggio al patrimonio disponibilex.

Ciò premesso riguardo alla riforma dell'organizzazione amministrativa preposta alla gestione dei beni immobili pubblici, deve rilevarsi che il legislatore negli anni Novanta se insiste nella politica di alienazione, comunque ribadisce la necessità della titolarità pubblica.

Tale convinzione caratterizza il pensiero politico degli anni Novanta che inaugura una nuova stagione delle alienazioni del patrimonio immobiliare pubblico incentrata non più sui lotti di beni con aste pubbliche aperte a chiunque avesse interesse ad acquistare (legislazione dei primi del Novecento), ma sulla presenza di intermediari finanziari.

Sebbene sia rimasta isolata, la prima Legge che tenta di superare il corridoio civilistico (demanio e patrimonio disponibile e indisponibile) includendo tra i beni “alienabili” oltre al patrimonio disponibile anche quel demanio non destinato ad usi collettivi generali, è la Legge n. 537 del 24 dicembre 1993 che autorizza il Governo ad emanare “norme dirette ad alienare i beni pubblici non destinate ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale” escluse aree ed immobili vincolati.

Ma il processo di dismissione del patrimonio pubblico prende avvio soltanto con la Legge finanziaria 1997, Legge n. 662 del 23 dicembre 1996 che autorizza il Ministero del Tesoro ad attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare “sottoscrivere quote di fondi immobiliari” c.d. chiusi con apporto di beni immobili e diritti reali su immobili appartenenti al patrimonio dello Stato suscettibili di valorizzazione e proficua gestione economica specificando l’esigenza di pubblico interesse alla loro utilizzazione economica estratti dall’elenco redatto dal Ministero. I fondi sono gestiti da società che li partecipano fino a quando subentrano nella gestione dei fondi proprio intermediari finanziari, assicurativi o mobiliari; i beni del patrimonio non conferiti nei fondi chiusi possono essere alienati secondo programmi governativi utilizzando “consulenti incaricati anche della valutazione dei beni scelti anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato con procedure competitive tra società nazionali ed internazionali”.

Il processo di dismissione prosegue con la Legge finanziaria 1999, Legge n. 448 del 23 dicembre 1998 che autorizza il Ministero del Tesoro a conferire o vendere a società per azioni anche costituite ad hoc, compendi o singoli immobili o diritti reali sugli stessi anche se già nella disponibilità di soggetti diversi dallo Stato che, tuttavia, non li utilizzano per fini collettivi o per usi governativi. Ed ancora con la Legge n. 410 del 23 novembre 2001 sulla privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e l’incarico all’Agenzia del Demanio di effettuare una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico (statale e degli Enti territoriali) per consistenza e valore di ogni singolo bene. Il conferimento dei singoli beni immobili a società ad hoc costituite avviene a titolo oneroso per la realizzazione di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri beni pubblici; inoltre, l’inclusione dei singoli beni nei decreti ministeriali ha come presupposto l’accertamento in ordine alla cessazione della destinazione pubblica (accertamento con carattere dichiarativo e mai costitutivo) e comporta il passaggio al patrimonio disponibile decretando la loro alienabilità. L’operazione di cartolarizzazione finanzia il prezzo corrisposto dalle società al trasferimento dei beni da parte dello Stato o degli Enti e consente allo Stato di incassare rapidamente il valore corrispettivo dei beni evitando di attendere i tempi di collocazione dei beni sul mercato. E’ chiaro che la valorizzazione dei beni dovrebbe comportare un ritorno economico notevole per lo Stato anche a prescindere dall’alienazione perché la Patrimonio dello Stato S.p.A. accende un conto presso la Tesoreria centrale dello Stato nel quale sono versate le somme rinvenienti dalla gestione, dalla valorizzazione, dalla vendita dei beni alla stessa trasferiti.

Da rilevare, tuttavia, che il bene demaniale trasferito a Patrimonio dello Stato S.p.A. non può essere confuso con il patrimonio della società e dunque non potrebbe costituire garanzia per le operazioni di cartolarizzazione poste in essere dalla società medesima; tali beni sarebbero già inseriti in un processo di alienazione in costanza di destinazione pubblica e dunque gli atti connessi sarebbero annullabili per violazione di Legge xiv; i beni che transitano alla Patrimonio dello Stato S.p.A. possono essere alienati, nonché ceduti alla Infrastrutture S.p.A. soltanto a condizione che il trasferimento sia consentito dalle Leggi del settore.

In conclusione, i beni demaniali trasferiti alla Patrimonio dello Stato S.p.A. costituiscono un patrimonio separato oggetto soltanto di gestione e valorizzazione da parte della società medesima, ma mai di alienazione con divieto di utilizzo a titolo di garanzia per operazioni di cartolarizzazione^{xv}.

Deve osservarsi, tuttavia, a prescindere dal dato positivo sulla valorizzazione degli immobili pubblici, che la normativa con cui il processo è stato attivato non è molto chiara ed uniforme.

In premessa, è stato rilevato che il sistema giuridico italiano deriva il legame inscindibile tra proprietà pubblica e destinazione pubblica dei beni dalle Leggi rivoluzionarie francesi per cui i beni che rientrano nelle categorie nelle quali realizzano gli scopi di pubblica amministrazione, sono demaniali e se destinati ad un pubblico servizio devono rimanere nella proprietà dello Stato finché la destinazione non cessa.

L'affermarsi di un principio differente per cui il bene statale anche se destinato a pubblica funzione o appartenente ad una delle categorie riservate può fuoriuscire dalla proprietà pubblica e divenire oggetto di diritti di carattere patrimoniale in capo a terzi, scardina quel legame tra proprietà e destinazione pubblica del bene.

La via che sembrerebbe conciliare le due impostazioni è stata elaborata da parte della dottrina italiana^{xvi} intorno alla metà del XX secolo con la categoria dei beni di interesse pubblico comprendenti sia beni di proprietà pubblica che beni di proprietà privata: con i beni di interesse pubblico scompare il profilo dominicale ed ha un ruolo centrale la destinazione del bene a scopo di pubblico interesse. La categoria dei beni di interesse pubblico sembrerebbe conciliare (l'inconciliabile) dunque, la valorizzazione (utilizzo economica, alienazione) del bene in costanza di destinazione pubblica.

2. Il Decreto Legislativo n. 85 del 2010

Il c.d. "Federalismo Demaniale" si fonda sull'art. 119, comma 6 della Costituzione che prevede "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 Legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (G.U. n. 103 del 6 maggio 2009) disciplina i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio agli Enti territoriali (art. 1, comma 1) e delega il Governo ad emanare "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge, uno o più decreti legislativi attuativi" (art. 2, comma 1) contenenti i principi ed i criteri direttivi per: a) l'attribuzione a titolo non oneroso di distinte tipologie di beni a ciascun livello di Governo territoriale commisurate alle dimensioni, alle capacità finanziarie ed alle competenze, salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire; b) l'attribuzione di 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 (art. 19).

Il primo Decreto Legislativo è il n. 85 del 28 maggio 2010 entrato in vigore in data 26 giugno 2010.

In generale, il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 prevede l'individuazione dei beni statali (demanio e patrimonio) suscettibili di essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e

Regioni operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e la successiva attribuzione dei medesimi beni su richiesta degli Enti Locali.

In sintesi, l'operazione si svolge in due fasi: in una prima fase lo Stato individua i cespiti da attribuire agli Enti territoriali ed in una seconda fase gli Enti selezionano dagli elenchi i beni che intendono acquistare e ne richiedono l'attribuzione motivando gli scopi e le modalità di utilizzazione perseguite.

L'operazione ha carattere periodico, ovvero ogni due anni possono essere assegnati beni disponibili per ulteriori trasferimenti e gli Enti territoriali possono anche richiedere beni che non compaiono negli elenchi dimostrando i benefici potenzialmente derivabili dall'utilizzazione economica degli stessi in sede territoriale.

In effetti, il trasferimento operato con il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 è strumentale alla valorizzazione immobiliare.

Entrando nel merito del Decreto, i principi ispiratori sono contenuti negli artt. 1 e 2 per cui gli Enti territoriali devono assicurare la massima valorizzazione funzionale (art. 1) e l'attribuzione "a titolo non oneroso" ed anche in quote indivise, avviene sulla base dei criteri di: a) sussidiarietà, adeguatezza e territorialità; b) semplificazione (per cui i beni possono essere inseriti in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 della Legge n. 133 del 2008); c) capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene; d) correlazione con competenze e funzioni, intesa come connessione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene; e) valorizzazione ambientale.

Il procedimento di trasferimento è regolato nell'art. 3 del Decreto e prevede un doppio binario: uno per i beni inalienabili (demanio e patrimonio indisponibile) ed uno per i beni alienabili (patrimonio disponibile).

I beni inalienabili di cui trattasi sono il demanio marittimo ovvero le spiagge ed i porti (art. 5, comma 1, lettera a)), il demanio idrico ovvero fiumi e laghi (art. 5, comma 1, lett. b) ed il patrimonio indisponibile ovvero le miniere; tali beni inalienabili saranno trasferite agli Enti territoriali con uno o più Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo (23 dicembre 2010).

I beni alienabili di cui trattasi sono il patrimonio disponibile dunque gli immobili (fabbricati e terreni) dello Stato (attualmente gestiti dall'Agenzia del Demanio) che saranno elencati in appositi Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri da emanare sempre entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo (23 dicembre 2010) cui seguirà la presentazione delle istanze da parte degli Enti territoriali interessati secondo il procedimento indicato di seguito; tali beni possono essere alienati.

I beni trasferiti sono attribuiti ai Comuni, salvo che la loro tipologia non ne richieda l'attribuzione a livelli di governo maggiormente idonei (art. 2, comma 5 a):

Le tipologie dei beni trasferiti (art. 5, comma 2) sono:

- demanio marittimo e relative pertinenze come definiti all'art. 822 e 28 del Codice della Navigazione (trasferiti alle Regioni; una quota dei canoni rivenienti dall'utilizzazione del demanio - - idrico è destinata da ciascuna Regione alle Province (art. 3 a));

- demanio idrico e relative pertinenze come definiti agli artt. 822, 942, 945, 946 e 947 (trasferiti alle Regioni; una quota dei canoni rivenienti dall'utilizzazione del demanio idrico è destinata da ciascuna Regione alle Province (art. 3 a));

- aeroporti di interesse regionale o locale diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;
- miniere (trasferite alle Province salvo quelle che comprendono giacimenti petroliferi e di gas (art. 3 b));
- altri beni immobili dello Stato.

Le tipologie dei beni esclusi dal trasferimento sono (art. 5, comma 2):

- immobili in uso a stato ed enti pubblici per finalità istituzionali comprovate ed effettive;
- porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale;
- beni appartenenti al patrimonio culturale xvii;
- reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche;
- strade ferrate in uso di proprietà dello Stato;
- parchi nazionali e riserve naturali statali;
- beni oggetto di accordi con gli Enti territoriali per la razionalizzazione/valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari, già sottoscritti al 26 giugno 2010;
- dotazione della Presidenza della Repubblica, beni in uso alle Camere e agli Enti di rilievo Costituzionale;

La questione dello status giuridico dei beni trasferiti è affrontata dagli artt. 4, 6 e 9.

In sintesi:

- i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli Enti destinatari, ad eccezione dei beni del demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile e dalle altre norme specifiche (art. 4, comma 1);
- possono essere alienati i beni trasferiti che entrano a far parte del patrimonio disponibile (art. 4, comma 3);
- l'alienazione può avvenire solo previa valorizzazione attraverso la procedura delle varianti allo strumento urbanistico e a seguito di attestazione di congruità rilasciata dall'Agenzia del Demanio o dell'Agenzia del Territorio (art. 4, comma 3);
- i beni trasferiti possono essere conferiti ad uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, sempre previa loro valorizzazione. Cassa Depositi e Prestiti può partecipare a tali fondi (art. 6);
- le risorse nette derivanti dall'alienazione dei beni o dalla cessione di quote dei fondi sono destinate (art. 9): il 75% alla riduzione del debito dell'ente; solo in assenza di debito (o per la parte eventualmente eccedente) sono destinate a spese di investimento; il 25% al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Il procedimento amministrativo da seguire per il trasferimento è contenuto negli artt. 3, 4, 5 e 6).

In sintesi:

- i beni da trasferire sono inseriti in elenchi contenuti nei Decreti Legislativi attuativi corredati da elementi informativi relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione;
- il procedimento di richiesta dei beni attivabile dagli Enti territoriali entro 60 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei Decreti Legislativi citati, con un'apposita domanda di attribuzione dei beni all'Agenzia del demanio, corredata dalla relazione che indica finalità e modalità di utilizzazione, tempistica, economicità e destinazione del bene. A tale domanda, seguirà l'attribuzione dei beni con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni. Sia i beni per i quali non è stata presentata la domanda entro 60 giorni, sia i beni per i quali è stata presentata la domanda, ma l'Ente che li ha richiesti non li ha utilizzati nel rispetto delle finalità indicate nella

relazione che ha allegato alla domanda, il Governo esercita il potere sostitutivo anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione, che a sua volta provvede poi alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni, procedendo d'intesa con gli Enti territoriali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa. Decorsi 36 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato, i beni per i quali non si è proceduto alla stipula degli accordi di programma ovvero dei protocolli d'intesa rientrano nella piena disponibilità dello Stato;

- il trasferimento, ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti di trasferimento ed ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascun Ente territoriale 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. Sempre l'art. 4 precisa che nel decreto di attribuzione la Presidenza del Consiglio può indicare anche cause che ostano al trasferimento ponendo un vincolo di mantenimento del bene 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, comma 1 c.c. e sui predetti beni non possono essere costituiti diritti di superficie.

- al trasferimento possono opporsi le medesime amministrazioni statali. Per non includere negli elenchi i beni, si instaura un procedimento amministrativo composto dalle seguenti fasi: entro 90 giorni le amministrazioni trasmettono l'elenco motivato dei beni che intendono escludere all'Agenzia del demanio che può chiedere chiarimenti in ordine alle motivazioni trasmesse. Sempre entro 90 giorni l'Agenzia del demanio compila l'elenco dei beni esclusi ed entro i successivi 45 giorni (previo parere della Conferenza Unificata da esprimersi entro il termine di 30 giorni) è emanato il provvedimento del direttore dell'Agenzia riguardante l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento poi pubblicato (pubblicità notizia) sul sito internet dell'Agenzia e comunque suscettibile di modificazioni o integrazioni;

- entro un anno dalla data di entrata in vigore del Decreto, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti, che non sono ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non sono oggetto delle procedure di cui all'articolo 14-bis del Decreto- Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 (l'art. 14-bis attribuiva al Ministero della difesa il compito di individuare i beni immobili non più utili ai propri fini istituzionali, da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio) e non risultano funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare;

- nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale lo Stato provvede al trasferimento agli Enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione;

- nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall'Agenzia del demanio al Comune aree che sono già comprese nei porti e non più funzionali all'attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell'Autorità portuale, se istituita, o della competente Autorità marittima.

L'articolo 6 prevede, come anticipato, l'utilizzo di fondi immobiliari, cui è abilitata a partecipare anche Cassa Depositi e Prestiti, per assicurare la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli Enti territoriali. In sostanza, gli Enti territoriali possono utilizzare le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico per conferire i beni ad uno o più fondi comuni di

investimento immobiliare (articolo 37 Decreto Legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998 ed art. 14-bis della Legge n. 86 del 25 gennaio 1994). Il valore di conferimento è attestato entro 30 giorni dall'Agenzia del demanio. Agli apporti di beni immobili ai fondi effettuati ai sensi del presente decreto si applicano, in ogni caso, le agevolazioni di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 14-bis della Legge n. 86 del 25 gennaio 1994.

L'articolo 7 introduce i decreti biennali di attuazione prevedendo che a decorrere dal 1° gennaio 2012 con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ogni due anni, su richiesta degli Enti territoriali interessati la possibilità di attribuire ulteriori beni resisi disponibili per ulteriori trasferimenti.

L'articolo 8 prevede le attività ritenute necessarie al completamento ottimale della riforma, in particolare:

- che per assicurare l'ottimale utilizzo dei beni pubblici gli Enti territoriali procedano a consultazioni tra di loro anche convocando Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato e le risultanze delle consultazioni siano trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze;
- che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri siano determinate le modalità, per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti agli Enti territoriali ed in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti di trasferimento;
- che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi delle disposizioni del presente decreto non si applicano i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti;
- le risorse nette che gli Enti territoriali ricavano dall'alienazione dei beni o cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti spettano all'Ente per il 75% e sono destinate alla riduzione del suo debito; soltanto in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, sono destinate a spese di investimento. La residua quota del 25 % e' destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Infine, la riforma detta delle scadenze per la sua attuazione contenute negli artt. 3 e 7.

In sintesi:

- giugno 2010: la Legge Finanziaria 2010 ha previsto che tutte le Amministrazioni Pubbliche comunicassero entro il 30 giugno al MEF l'elenco dei beni immobili, di proprietà dello Stato o delle medesime amministrazioni, utilizzati o comunque detenuti a qualsiasi titolo;
- luglio 2010: entro la fine del mese, pubblicazione dell'elenco dei beni demaniali sul sito internet dell'Agenzia del Demanio;
- settembre 2010: per consentire l'attuazione dell'art. 5, comma 2 del Decreto, che esclude dal trasferimento "gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato (...) agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie (...)", le citate amministrazioni dovranno comunicare all'Agenzia del Demanio - entro 90 gg dall'entrata in vigore del decreto, quindi entro il 23 settembre 2010 - l'elenco dei beni di cui richiedono l'esclusione, dandone adeguata motivazione;
- novembre 2010: l'Agenzia del Demanio pubblicherà - entro i successivi 45 gg, dunque entro l'8 novembre 2010 - l'elenco completo dei beni sottratti al trasferimento con le relative motivazioni;
- dicembre 2010: entro 180 gg dalla sua entrata in vigore, dunque entro il 23 dicembre 2010, il Decreto prevede l'attribuzione a Regioni e Province del demanio marittimo, del demanio idrico e delle miniere (art. 3, comma 1) tramite uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM); l'individuazione degli altri beni da trasferire, tramite elenchi contenuti in uno o più DPCM (art. 3, comma 3);

- febbraio/marzo 2011: con riferimento ai beni non demaniali, gli enti interessati al conferimento degli stessi devono inviare all’Agenzia del Demanio un’apposita domanda di attribuzione, allegando una relazione sulle “specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo”. Il tutto entro 60 gg dalla pubblicazione nella G.U. dei citati decreti, quindi tra fine febbraio e inizio marzo 2011 (art. 3, comma 4);
- marzo/aprile 2011: alle Regioni ed Enti Locali che ne hanno fatto richiesta vengono attribuiti i beni tramite apposito DPCM (art. 3, comma 4);
- a partire da gennaio 2012: ogni 2 anni, sempre su richiesta di Regioni ed Enti Locali, possono essere attribuiti ulteriori beni eventualmente resisi disponibili (art. 7).

3. Prime considerazioni.

Ciò premesso in ordine ai contenuti del Decreto Legislativo n. 85 del 2010 si elaborano alcune prime riflessioni.

Il Decreto Legislativo n. 85 del 2010, senz’altro, conferma che le Amministrazioni statali – e nello specifico l’Agenzia del Demanio – non sono state in grado di gestire efficientemente il proprio patrimonio; deve constatarsi l’assenza di un censimento aggiornato dei beni nella loro consistenza e valore effettivo ed il permanere di categorie civilistiche in luogo di classificazioni più conformi alla realtà economica attuale separando, ad esempio, beni ad elevato valore, da beni immateriali, frequenze, marchi etc..

A fronte di tale presa d’atto, il DLgs. n. 85 del 2010 intende dotare gli Enti territoriali di un proprio patrimonio sottraendolo allo Stato centrale.

Per avere una prima approssimazione si pensi, che la quantificazione dei beni pubblici presente nel Conto generale del patrimonio aggiornato con i criteri ISTAT indica 49 mld € il patrimonio dello Stato, comprendente sia che i beni del patrimonio disponibile, del patrimonio storico-artistico (che in parte è valorizzato) e del patrimonio indisponibile; ma la maggior parte di questi beni è in uso alle amministrazioni pubbliche per finalità istituzionali, e pertanto non sarà oggetto dei conferimenti previsti dal Decreto Legislativo n. 85 del 2010. Si pensi, inoltre, che questo valore di 49 mld € diventa 68 mld € da stime Osservatorio Immobiliare Italiano.

E’ chiaro che la riforma è inquadrabile tra le iniziative la cui finalità ultima è la valorizzazione degli immobili pubblici, iniziative già realizzate per diversi beni di proprietà dello Stato o degli Enti territoriali, secondo schemi attuativi di varia tipologia. Il trasferimento, in sostanza, è strumentale alla valorizzazione funzionale ed è il presupposto di una nuova stagione di alienazione di cespiti trasferiti a copertura del debito locale; infatti, il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 destina i proventi derivanti dalla vendita degli immobili del patrimonio trasferito agli Enti territoriali, per il 75% alla riduzione del debito locale e per il restante 25 % al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Peraltro, in forza del trasferimento a titolo “gratuito” il Ministero dell’Economia e delle Finanze riduce parallelamente le risorse finanziarie (canoni da concessione, da locazione, etc..) mancanti per l’assenza degli introiti dei beni che lo Stato ha trasferito.

L'alienazione può essere soltanto successiva a forme di valorizzazione elaborate tramite varianti urbanistiche approvate dagli Enti territoriali che, rinforzati con l'attribuzione dei beni, intendano effettuare operazioni commerciali vantaggiose. Il patrimonio disponibile attualmente gestito dall'Agenzia del Demanio ammonta a 3,2 mld € (previsto in forte aumento con la variazioni di strumento urbanistico); oltre la metà di questi beni (500 mln € sarebbero 2 mld € a prezzi di mercato) deriva da beni ex demanio militare o ex uso governativo al Ministero della Difesa per caserme dismesse; un terzo circa è già oggetto di accordi o protocolli con gli enti territoriali (dunque esclusi dal trasferimento). Il Decreto n. 85 riguarda proprio i beni inclusi nei 3,2 mld € di cui sopra (esclusi quelli già oggetto di accordi di valorizzazione tra Agenzia del Demanio ed Enti Locali) più alcune categorie di beni del demanio, il cui valore economico non è tuttavia facilmente quantificabile. Per quanto riguarda i beni patrimoniali, il valore dei conferimenti dipenderà da quanti e quali beni saranno effettivamente richiesti dagli enti

Le attività connesse alla riforma sono varie.

Dalla stima della consistenza e del valore dei beni immobili dello Stato da trasferire agli Enti Locali, possibilmente su base regionale, all'analisi economico – finanziaria dei contenuti e degli effetti delle operazioni di acquisizione e valorizzazione dei beni immobili; dall'analisi dei significati e degli obiettivi della valorizzazione funzionale dei beni immobili attribuiti, all'approfondimento della possibilità di valorizzare “aree” e “fabbricati” che saranno attribuiti; dall'analisi di forme di collaborazione in via diretta tramite società attraverso l'affidamento a terzi, etc... all'analisi di strumenti di valorizzazione (costituzione di fondi immobiliari, ricorso a operazioni di leasing, mobilitazione del patrimonio con alienazioni, cartolarizzazioni, operazioni varie con il sistema bancario e strumenti di finanza immobiliare).

Tra le attività di analisi, rientrano l'analisi della normativa in materia di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dunque lo studio della natura e delle funzioni dei soggetti della privatizzazione tra diritto pubblico e diritto privato (dunque dell'Agenzia del demanio, della Patrimonio dello Stato S.p.A., di Infrastrutture S.p.A., Scip e delle Società di trasformazione urbana); rientra la rilevazione ed analisi delle connotazioni pubblicistiche di tali soggetti (anche) sotto il profilo della responsabilità amministrativa e dei controlli; rientrano la dialettica tra l'interesse pubblico alla conservazione del bene e quello relativo al suo sfruttamento economico-finanziario nei procedimenti di dismissione (dunque i procedimenti di dismissione tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica, la cessione dei beni nell'ottica del diritto comunitario); rientrano le analisi sui possibili riflessi della privatizzazione sulla configurazione delle tradizionali categorie dei beni pubblici e sul concetto di «proprietà pubblica».

La rilevanza delle attività sopra evidenziate spinge parte della dottrina ad ipotizzare la presenza di una sede istituzionale ad alta specializzazione con l'elasticità della forma societaria ed articolazioni territoriali che supportino gli Enti territoriali nei processi di valorizzazione; altra ipotesi per un rafforzamento della sede istituzionale competente a gestire un processo così fondamentale è quella di una fusione tra Agenzia del Demanio e Cassa Depositi e Prestiti che utilizzi in modo coordinato la leva finanziaria con asset pubblici, ma la proposta appare poco percorribile. Più interessante e senz'altro più agevole sarebbe anche in tale ambito prevedere la partecipazione dei privati e, segnatamente delle banche peraltro già presenti a livello territoriale ed accanto alle Amministrazioni deputate alla valorizzazione: dunque partenariato pubblico privato per finanziare il processo di valorizzazione in cambio dei proventi dei beni.

Deve, tuttavia, rilevarsi che un'ottimale gestione degli immobili pubblici è praticabile soltanto in presenza di efficienti controlli.

L'esigenza primaria che muove il legislatore alla riforma è, infatti, proprio la carenza di risorse e la volontà degli Enti territoriali di "appropriarsi" di fatto anche della gestione di immobili che insistono sulle loro superfici, ma dei quali non dispongono.

Sarebbe, dunque, fortemente auspicabile inserire nel procedimento di cui al Decreto Legislativo n. 85 del 2010 anche un passaggio presso un'autorità competente alla certificazione dei conti degli Enti territoriali che, messi nella condizione di valorizzare i loro beni non abbiano compiuto le azioni conseguenti e che si trovino ancora in deficit necessitando, dunque, ancora l'intervento dello Stato.

L'autorità costituzionalmente deputata al controllo è la Corte dei conti, per la quale si aprirebbe un nuovo capitolo coerente, peraltro, con i poteri che le sono conferiti in relazione alla tenuta delle finanze pubbliche ed in particolare al controllo esercitato sui conti degli Enti territoriali ed alla consulenza svolta dalle Sezioni di controllo della Corte nel territorio nazionale.

i Cfr. D.P.R. 13 luglio 1998, n. 367 relativo alla semplificazione del procedimento di presa in consegna degli immobili e lo svolgimento dei compiti di sorveglianza sugli immobili demaniali.

ii S. CASSESE, *Organi e procedure per l'amministrazione della proprietà pubblica: situazione attuale e proposte di modificazione*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1971.

iii Sul "conflitto di poteri" tra organi dello Stato preposti alla gestione dei beni pubblici, cfr. Cass. civ. Sez. II, 09-11-2009, n. 23704 B.L. c. Ministero Economia Finanze. La Suprema Corte rileva che "a norma dell'art. 1 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, l'amministrazione dei beni immobili dello Stato spetta al Ministero delle finanze, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali; pertanto, in un giudizio nel quale vengano chiesti al privato concessionario di una spiaggia lacuale - stante l'avvenuta scadenza della concessione - la restituzione di un manufatto esistente sull'area ed il pagamento del relativo indennizzo, la legittimazione attiva spetta al Ministero delle finanze (ora Agenzia del demanio), a nulla rilevando che l'art. 2 del r.d. 18 maggio 1931, n. 544, attribuisca al Ministero dei lavori pubblici la competenza in materia di concessione di godimento di aree e di spiagge dei laghi, competenza poi trasferita alle Regioni dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112".

iv L'Agenzia del Demanio è stata trasformata in Ente Pubblico Economico (EPE) con il Decreto Legislativo n. 173 del 2003.

v Sulla procedura di riscossione delle entrate ed esazione dei canoni v. R.D. n. 630 del 14 aprile 1910, D.P.R. n. 43 del 28 gennaio 1988 e Decreto Legislativo n. 237 del 9 luglio 1997.

vi Cfr. art. 14 del Decreto Legislativo n. 279 del 1997 citato.

vii A partire dalla fine degli anni Settanta la dottrina italiana si concentra sull'analisi dei beni pubblici con particolare riguardo alla gestione ed alla valorizzazione economico-produttiva dei medesimi: cfr. G. BOGNETTI, E. GERELLI (a cura di), *Beni pubblici. Problemi teorici e di gestione*, Milano, 1974; S. BUSCEMA, *Patrimonio pubblico*, Milano, 1976; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979; N. GRECO, F. GHELARDUCCI, *I beni pubblici in Italia – Profili funzionali e problemi di gestione*, Bologna, 1982; G. COLOMBINI, *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Milano, 1989; ID., *Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in Nss. D.I., Appendice, V, Torino, 1990; G. TERRACCIANO, *Il demanio quale strumento di finanza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2004.

viii Istituita con Legge n. 112 del 15 giugno 2002 recante "Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture" con

attività non esternalizzata rispetto al bilancio statale ed il cui conto consuntivo, economico e patrimoniale è allegato ogni anno al rendiconto generale dello Stato contenente il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della Patrimonio dello Stato S.p.A.

ix Art. 7 della Legge istitutiva della Patrimonio dello Stato S.p.A. e CIPE 19 dicembre 2002 (G.U. n. 68 del 22 marzo 2003

x Autorevolissima dottrina sottolinea come analoga tecnica normativa sia stata utilizzata per la privatizzazione di alcuni grandi servizi pubblici e trasformazione dell'ente gestore in soggetto privato con transito dei beni destinati al servizio medesimo: a titolo esemplificativo, le strade, le autostrade, le strade ferrate già imputate a beni demaniali dello Stato (art. 822, 2 comma c.c.) che vengono trasferiti ad ANAS S.p.A. (D.L. n. 138 del 8 luglio 2002 convertito il L. n. 178 del 8 luglio 2002) ed a Ferrovie dello Stato S.P.A. (D.L. n. 16 del 23 gennaio 1993 convertito in L. n. 75 del 24 marzo 1993) mantengono il loro regime giuridico. Ancora, seppure l'autore ne rilevi le differenze, possono citarsi le reti infrastrutturali adibite a servizi pubblici come il telefonico o elettrico configurati come beni privati cioè di proprietà di imprese che ne gestiscono i servizi, anche se soggetti alle Leggi del settore (per le reti telefoniche, D.Lg. n. 259 del 1 agosto 2003). V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, op. cit.

xi La disciplina dei fondi chiusi è anche contenuta nella Legge n. 86 del 25 gennaio 1994.

xii Cfr. art. 3 commi 89, 90, 91, 99.

xiii A tale ricognizione si è provveduto con Decreto ministeriale del 19 luglio 2002 (G.U. n. 183 del 6 agosto 2002).

xiv In particolare, per la cartolarizzazione cfr. D.L. n. 351 del 2001 citato.

xv Nel settore dei beni culturali, salvo i reperti archeologici soggetti tradizionalmente a riserva è stata sempre sottoposta a regime di inalienabilità c.d. relativa e comunque ad autorizzazione. Cfr. artt. 822, 826 c.c. e art. 55 del T.U. sui beni culturali del 1999).

xvi Sui beni di interesse pubblico cfr. S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954; A.M. SANDULLI, *Spunto per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. econ.*, 1956,163; G. FALZONE, *I beni del patrimonio indisponibile*, Milano, 1957; R. ALESSI, *I mezzi dell'azione amministrativa*, Bologna, 1957; S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962.

xvii Da rilevare che la L. n.42 del 2009 esclude espressamente solo "i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale".

xviii Dalla lettura della Relazione tecnica emerge che i proventi derivanti dai beni demaniali (incluso il demanio marittimo) ammontano a circa 140 mln €