

Il decreto legislativo sul federalismo demaniale

Introduzione

Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul federalismo demaniale è il primo decreto di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (legge delega sul federalismo fiscale)¹. Esso disciplina l'attribuzione di parte del patrimonio dello Stato a comuni, province, città metropolitane e regioni. L'obiettivo è la **valorizzazione** dei beni, spesso sottoutilizzati, a beneficio delle collettività locali. Tale obiettivo è perseguito assegnando i beni “a quelle realtà che meglio sono in grado, per libera scelta, per capacità finanziaria, per adeguatezza, per livello di competenze” di trarne valore² e ponendo l'obbligo per gli enti territoriali cui i beni sono attribuiti di “garantirne la massima valorizzazione funzionale”³.

L'obbligo di valorizzazione è una novità rispetto alle previsioni della legge delega, che fa espresso riferimento alla valorizzazione solo quando attribuisce al comune di Roma competenze in ordine al concorso e alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali⁴.

Nel nostro ordinamento il concetto di “valorizzazione” è espressamente utilizzato dalla legge anzitutto con riferimento al patrimonio culturale e ambientale. Secondo l'articolo 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, per valorizzazione si intende “ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione”. In base al codice dei beni culturali, “la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura”;

¹ Il decreto legislativo n. 85/2010 (“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”) è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell'11 giugno 2010. L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è affidata a più decreti legislativi da adottare entro due anni dalla sua entrata in vigore, ossia entro il 21 maggio 2011. La delega prevedeva inizialmente che entro il 21 maggio 2010 venisse adottato almeno il decreto legislativo sui principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici tra i vari livelli di governo. Il processo di attuazione del federalismo fiscale sta seguendo un ordine parzialmente diverso da quello previsto inizialmente. La legge delega è stata su questo punto modificata, prevedendo che “almeno uno dei decreti legislativi” venisse adottato entro dodici mesi, eliminando il riferimento al contenuto del decreto. Cfr. articolo 2, comma 6, lettera c) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha sostituito l'articolo 2, comma 6, della legge n. 42/2009.

² Cfr. la relazione allo schema di decreto legislativo, 24 dicembre 2009.

³ Decreto legislativo n. 85/2010, articolo 1, comma 2.

⁴ Articolo 24, comma 3, della legge delega.

la valorizzazione comprende anche la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. Con riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende anche “la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”⁵.

Alcune importanti disposizioni per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono contenute nelle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008. La prima ha disciplinato, nell’ambito delle procedure di dismissione, “programmi unitari di valorizzazione (PUV)” degli immobili pubblici per la promozione dello sviluppo locale attribuendo all’Agenzia del demanio il potere di individuare, d’intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili pubblici per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell’ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale⁶. La legge finanziaria per il 2008 ha introdotto il “Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali” costituito dal complesso dei programmi unitari di valorizzazione (PUV), per promuovere lo sviluppo locale attraverso il recupero e il riuso dei beni immobili pubblici⁷.

Il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁸ ha poi previsto che gli enti territoriali predispongano un “piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari” individuando i singoli beni immobili non strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali che ricadono nel territorio di propria competenza. La finalità della norma è di procedere al riordino, alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali.

Con la legge finanziaria per il 2010⁹, infine, sempre in materia di ricognizione, dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, sono stati riunificati in capo all’Agenzia del demanio ulteriori compiti di gestione degli immobili ed è stata avviata una vasta opera di ricognizione del patrimonio pubblico, anche attraverso l’introduzione

⁵ Articolo 6 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali). In base all’articolo 2 del codice, la tutela si riferisce anche ai beni paesaggistici. Il decreto legislativo sul federalismo demaniale contiene specifiche disposizioni relative alla valorizzazione dei beni culturali, analizzate nel successivo paragrafo 6.

⁶ Articolo 1, comma 262, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁷ Articolo 1, commi 313-319, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁸ Articolo 58. Il decreto legge n. 112/2008 è stato convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁹ Articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

di obblighi di comunicazione all’Agenzia del demanio e al Ministero dell’economia e delle finanze degli immobili utilizzati o detenuti dalle amministrazioni dello Stato¹⁰. Questa disciplina dovrebbe consentire nel tempo di conoscere esattamente il patrimonio dello Stato e a chi è affidato. Inoltre, l’Agenzia del demanio verrà a conoscenza di quanti sono gli immobili in locazione passiva o comunque utilizzati a qualsiasi titolo da parte delle amministrazioni dello Stato grazie alla norma che ha stabilito, per quanto riguarda le locazioni passive, che dal 1° gennaio 2011 l’Agenzia del demanio assumerà il ruolo di conduttore unico, quindi di unico soggetto abilitato a stipulare contratti di locazione passiva per le amministrazioni dello Stato¹¹.

2. Fondamento costituzionale e legge delega

L’attribuzione di un patrimonio alle autonomie locali 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”¹².

La legge delega n. 42/2009¹³ definisce i seguenti principi e criteri direttivi in base ai quali parte del patrimonio attualmente posseduto dallo Stato deve essere attribuita agli enti territoriali:

- a) attribuzione, a titolo non oneroso, a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie, alle competenze e alle funzioni effettivamente esercitate dalle diverse regioni ed enti locali (lo Stato può individuare in apposite liste i singoli beni da attribuire);
- b) attribuzione dei beni immobili secondo il criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata ai fini dell’attribuzione dei beni agli enti territoriali;

¹⁰ Le amministrazioni dello Stato a cui si fa riferimento sono quelle di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

¹¹ Cfr. audizione del direttore dell’Agenzia del demanio, Maurizio Prato, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, nell’ambito dell’esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, 28 aprile 2010.

¹² Prima della riforma del Titolo V, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il testo costituzionale prevedeva l’attribuzione di un proprio demanio e patrimonio alle sole regioni.

¹³ Articolo 19.

d) individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, inclusi quelli rientranti nel patrimonio culturale nazionale.

3. Procedura di approvazione

Dal punto di vista procedurale, la legge delega n. 42/2009 prevede che gli schemi dei decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione devono essere trasmessi alle Camere, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali. In mancanza dell'intesa in sede di Conferenza unificata nel termine di trenta giorni, il Consiglio dei ministri delibera approvando una relazione che è trasmessa alla Camere e che indica le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

Per lo schema di decreto legislativo sul federalismo demaniale l'intesa con la Conferenza unificata non è stata raggiunta, pertanto è stata trasmessa alle Camere la prevista relazione. Lo schema di decreto è stato sottoposto, su iniziativa del Ministro per la semplificazione normativa, alla Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e tale organismo ha espresso parere favorevole sul testo dopo il recepimento di una serie di indicazioni emerse dal confronto con le autonomie locali.

4. La disciplina dell'attribuzione del patrimonio: i principi

Il decreto legislativo n. 85/2000 dispone anzitutto che il trasferimento dei beni avvenga a titolo non oneroso su richiesta dell'ente territoriale interessato e abbia come oggetto beni individuati dallo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale¹⁴.

In applicazione dei criteri di **sussidiarietà, adeguatezza e territorialità**, i beni, considerando il loro radicamento sul territorio, verranno attribuiti anzitutto ai comuni. Essi saranno 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 funzioni di ciascun livello istituzionale¹⁵. Alcune categorie di beni, peraltro, sono direttamente assegnate dal decreto legislativo a regioni e province (v. oltre, paragrafo 7).

¹⁴ Articolo 2, comma 1.

¹⁵ Articolo 2, comma 5, lettera a).

Sempre in applicazione del principio di sussidiarietà, 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 presentate¹⁶.

In applicazione del principio di **semplificazione**, i beni possono essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure disciplinate dall'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Tali procedure, come anticipato nell'introduzione, prevedono che ciascun ente individui, sulla base della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili situati nel territorio di competenza non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali che sono suscettibili di valorizzazione o di dismissione. In questo modo viene redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica¹⁷.

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 deve essere trasmessa a un'apposita conferenza di servizi a cui partecipano il comune, la provincia, la città metropolitana e la regione interessati, che acquisisce le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica¹⁸. Sono fatte salve le procedure e le

¹⁶ Articolo 2, comma 3.

¹⁷ L'articolo 58 prevede inoltre che gli enti territoriali possono individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi (comma 7). Gli enti proprietari dei beni immobili inseriti negli elenchi dei beni suscettibili di valorizzazione o di dismissione possono conferire i propri beni anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare o promuoverne la costituzione (comma 8).

¹⁸ Tale previsione si collega alla declaratoria di incostituzionalità di parte dell'articolo 58 del decreto-legge n. 112/2008. Con la sentenza n. 340 del 16 dicembre 2009, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58, comma 2, del decreto-legge n. 112/2008 nella parte in cui disponeva che la deliberazione del consiglio comunale che approva il piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni. La Corte costituzionale ha sancito che questa parte del secondo comma dell'articolo 58, nell'attribuire l'effetto di variante al piano delle alienazioni e nell'escludere che la variante dovesse essere sottoposta a verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata, introduceva una disciplina che non prescriveva criteri e obiettivi, ma rappresentava una normativa dettagliata che non lasciava spazi d'intervento al legislatore regionale. La norma contrastava quindi con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che attribuisce la materia "governo del territorio" alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni, ed è stata considerata illegittima. Sulla sentenza cfr. Assonime, Appunti, 5 febbraio 2010, disponibile su www.federalismoeimpresa.it.

determinazioni adottate da organismi istituiti da leggi regionali. La determinazione finale della conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale e ne fissa i limiti e i vincoli¹⁹.

La **capacità finanziaria** è intesa come l'idoneità finanziaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni²⁰.

La **correlazione con competenze e funzioni** è intesa come “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”²¹. Le funzioni svolte dall'ente sono attualmente individuate e disciplinate dal Testo unico sugli enti locali 18 agosto 2000, n. 267, ma è all'esame del Parlamento un disegno di legge sulla cosiddetta Carta delle autonomie che ridisegna le funzioni fondamentali di province, comuni e città metropolitane e prevede inoltre una delega biennale per riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali²². L'attribuzione dei beni prevista dal decreto legislativo sul federalismo demaniale si fonda quindi su un quadro di funzioni che potrebbe essere modificato a seguito dell'entrata in vigore della legge che ridisegna le funzioni degli enti territoriali e, anche successivamente, con l'attuazione della delega biennale alla riunificazione e al coordinamento delle norme relative alla disciplina degli enti locali contenuta nell'articolo 13 del disegno di legge²³.

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, per assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

¹⁹ Articolo 2, comma 5, lettera b).

²⁰ Articolo 5, comma 5, lettera c).

²¹ Articolo 5, comma 5, lettera d).

²² Il disegno di legge, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010, è ora all'esame del Senato (S. 2259).

²³ Cfr. Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Schede di lettura dello schema di decreto legislativo “Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio”, 20 aprile 2010, p.17 e seguenti.

5. Beni pubblici

In base al codice civile i beni pubblici si suddividono in beni del demanio e beni del patrimonio statale.

I **beni demaniali** sono i beni che per natura o per legge soddisfano direttamente i bisogni collettivi e che quindi sono sottoposti a vincoli speciali. I beni demaniali sono individuati dall'articolo 822 del codice civile²⁴, sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti in favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (articolo 823 del codice civile).

I beni non demaniali di proprietà dello Stato e degli enti territoriali ne costituiscono il patrimonio. Esso si suddivide in patrimonio disponibile e patrimonio indisponibile. Nel **patrimonio indisponibile** rientrano:

- a) i beni, individuati dall'articolo 826 del codice civile, che per legge o per uso sono destinati a scopi pubblici (come 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);
- b) gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

I beni del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano²⁵.

I restanti beni, che non fanno parte del demanio o del patrimonio indisponibile, rientrano nel **patrimonio disponibile**. Ad essi si applicano, oltre ad eventuali regole specifiche, in via residuale e in quanto non diversamente disposto, le regole del codice civile²⁶.

²⁴ 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.

²⁵ Come i beni demaniali, i beni del patrimonio indisponibile non possono essere oggetto di usucapione né di esecuzione forzata. Di essi è possibile disporre, sempre che sia fatto salvo il vincolo di destinazione; ne è inoltre riconosciuta l'espropriabilità per motivi di pubblica utilità, quando si intenda perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione pubblica.

²⁶ Tra le osservazioni espresse nel parere del 19 maggio 2010, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha invitato il Governo a valutare l'opportunità che il trasferimento del

Rispetto al **portafoglio immobiliare**, l’Agenzia del demanio ha individuato quattro categorie di immobili in base alla diversa “manovrabilità” della loro destinazione: beni manovribili, beni parzialmente manovribili, beni non manovribili, altri beni non disponibili²⁷. Rientrano tra i beni manovribili tutti i beni patrimoniali disponibili, liberi o locati, siano essi fabbricati o aree²⁸. I beni parzialmente manovribili sono quelli che fanno parte del patrimonio indisponibile ma che, nel momento in cui viene meno l’uso governativo, qualora non ci siano altre esigenze da parte delle amministrazioni centrali, possono passare al patrimonio disponibile ed essere oggetto di alienazione o di permute²⁹. La categoria comprende gli immobili utilizzati per finalità istituzionali dalla pubblica amministrazione centrale³⁰, esclusi i beni del demanio storico artistico consegnati in uso governativo. I beni non manovribili comprendono, oltre a una quota di beni in uso governativo, gli immobili e le aree riconducibili ai beni del demanio storico artistico in consegna al Ministero dei beni culturali e non oggetto di diretta gestione da parte dell’Agenzia del demanio che, per caratteristiche intrinseche e per vincoli imposti dalle normative di settore, non possono essere oggetto di trasformazione. La categoria degli altri beni non disponibili a vario titolo comprende tutti i beni inclusi nel patrimonio non disponibile quali, ad esempio, gli immobili realizzati in base a leggi speciali (per i profughi, per i lavoratori agricoli, per i terremotati); gli immobili di proprietà statale in uso gratuito e perpetuo alle università, i luoghi di culto non ricompresi nel demanio storico artistico e i compendi militari.

demanio marittimo e idrico agli enti territoriali sia accompagnato da un contestuale “riordino, ai sensi della delega dell’articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005, del regime giuridico del demanio pubblico, con particolare riferimento alle esigenze di coordinamento della disciplina introdotta dal decreto legislativo con quella codicistica di cui agli articoli da 822 a 831 del codice civile, ciò al fine di minimizzare possibili contenziosi in sede giurisdizionale che potrebbero insorgere in esito al trasferimento dei beni del demanio marittimo e idrico”.

²⁷ Audizione del Direttore dell’Agenzia del demanio dell’11 giugno 2009 presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

²⁸ Il valore inventariale di tali beni è stimato dall’Agenzia del demanio in circa 2,82 miliardi di euro. Infatti dei 4.200 fabbricati disponibili (il cui valore complessivo è stimato in 4,7 miliardi) è considerato effettivamente manovrabile il 60 per cento, poiché il totale comprende una quota con problematiche di vario tipo (ad esempio contenzioso, parziali occupazioni abusive, degrado manutentivo) e con modesta appetibilità commerciale. I fabbricati e le aree che risultano occupati a vario titolo producono incassi per circa 32,5 milioni di euro annui.

²⁹ Cfr. audizione del direttore dell’Agenzia del demanio del 28 aprile 2010, cit.

³⁰ Sono circa 4.300 beni immobili, con valore di inventario di circa 25 miliardi di euro e valore potenziale di mercato pari a circa 53 miliardi. L’insieme dei beni in uso governativo da parte della pubblica amministrazione centrale attualmente genera entrate per il bilancio statale di circa 20 milioni annui. Inoltre, le amministrazioni centrali dello Stato utilizzano per fini istituzionali oltre 7.000 immobili di proprietà di terzi che determinano, a carico del bilancio statale, un onere annuo complessivo per canoni di locazione passiva pari a circa un miliardo di euro.

6. Tipologie di beni trasferibili e non trasferibili

L'articolo 5 del decreto legislativo individua le 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. Verranno trasferiti anche i beni mobili statali che si trovano eventualmente nei beni immobili trasferibili e che ne costituiscono arredo o sono posti al loro servizio. 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 salata o 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 statali³¹;
- 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 internazionale³²;
- gli **aeroporti di interesse regionale o locale** (diversi da quelli di interesse nazionale³³) che appartengono al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze;

³¹ Articolo 5, comma 1, lettera a).

³² Articolo 5, comma 1, lettera b).

³³ L'articolo 698 del codice della navigazione demanda a un decreto del Presidente della Repubblica l'individuazione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di interesse nazionale quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, tenendo conto delle dimensioni e della tipologia del traffico, dell'ubicazione territoriale e del ruolo strategico degli stessi, nonché di quanto previsto nei progetti

-
- le **miniere** e le relative pertinenze ubicate sulla terraferma;
 - gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esplicitamente non trasferibili.

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 governativo³⁴ e dalle Agenzie di cui al decreto legislativo n. 300/1999³⁵; i **porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale³⁶ e internazionale**; i beni appartenenti al patrimonio culturale (salvo quanto previsto dalla normativa vigente); 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, come visto, non sono trasferibili salvo quanto stabilito dalla normativa vigente³⁷. Secondo il codice dei beni culturali e del paesaggio, i beni culturali inalienabili (quali gli immobili e le aree di interesse archeologico, i monumenti nazionali, le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, gli archivi) possono essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, ma possono essere utilizzati esclusivamente secondo le

di reti di trasporto trans-europee (TEN). Questo decreto non è stato ancora adottato. Il secondo comma dell'articolo 698 prevede l'istituzione di un comitato di coordinamento tecnico, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, allo scopo di coordinare le politiche di sviluppo degli aeroporti di interesse regionale.

³⁴ Il terzo comma dell'articolo 826 del codice civile prevede che gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

³⁵ Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" (legge Bassanini). Tra le Agenzie vi sono l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia del territorio, l'Agenzia del demanio, l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale.

³⁶ Ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), i porti di rilevanza nazionale sono quelli sede di Autorità portuali. Nelle città che sono sede di porti di rilevanza nazionale l'Agenzia del demanio può trasferire al comune aree già comprese nei porti che non sono più funzionali all'attività portuale e che sono suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica. Ciò richiede la preventiva autorizzazione dell'Autorità portuale, se istituita, o della competente Autorità marittima (articolo 5, comma 6).

³⁷ Tra i principi generali per l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio, la legge delega aveva previsto l'individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, includendovi espressamente "i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale" (articolo 19, comma 1, lettera d, della legge n. 42/2009).

modalità e per i fini previsti dalle disposizioni del codice sulla fruizione e valorizzazione dei beni culturali³⁸.

In sede di prima applicazione del decreto legislativo n. 85/2000 viene previsto che lo Stato trasferisca alle regioni e agli altri enti territoriali i beni individuati negli accordi di valorizzazione e nei conseguenti programmi di sviluppo culturale previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio³⁹. Il trasferimento deve avvenire entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo⁴⁰.

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 costituzionale⁴¹.

Per 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 richiedono l'esclusione del trasferimento. Gli elenchi 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 complessivo dei beni esclusi dal trasferimento viene redatto e reso pubblico sul sito internet dell'Agenzia, con le 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.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri devono essere individuati e attribuiti i beni immobili utilizzati dal Ministero della difesa che possono essere trasferiti agli enti territoriali⁴².

³⁸ Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in particolare articolo 54, commi 3 e 4. Le disposizioni sulla fruizione e valorizzazione dei beni culturali sono contenute nel Titolo II della Parte II del codice dei beni culturali.

³⁹ Articolo 112, comma 4, del codice. Il codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulino accordi per definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione e per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica.

⁴⁰ Articolo 5, comma 5 del decreto legislativo.

⁴¹ Articolo 5, comma 7.

⁴² Il decreto deve essere emanato su proposta del Ministro della difesa, di concerto con Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa in sede di

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 oggetto delle varie procedure di dismissione e alienazione⁴³.

7. Attribuzione e trasferimento dei beni

Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri⁴⁴ verranno trasferiti alle **regioni** i beni, unitamente alle pertinenze, del demanio marittimo e del demanio idrico, ad eccezione dei fiumi di ambito sovra-regionale e dei laghi di ambito sovra-regionale per i quali non intervenga un'intesa tra le regioni interessate⁴⁵. Resta ferma comunque l'eventuale disciplina di livello internazionale.

Del demanio idrico verranno trasferiti alle **province** i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia. Alle province saranno 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 verrà anche destinata una parte dei proventi dei canoni ricavati 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 cui territorio si trovano i beni del demanio idrico; se l'intesa non è conclusa entro un anno dalla data di entrata in vigore

Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (articolo 5, comma 4 del decreto legislativo n. 85/2010).

⁴³ Si tratta dei beni che 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, di cui all'articolo 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e di cui alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché dei beni funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare "finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente".

⁴⁴ I decreti devono essere adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia.

⁴⁵ Come visto al paragrafo 5, il trasferimento dei beni del demanio idrico alle regioni e alle province sarà accompagnato dal trasferimento delle relative pertinenze, nonché delle opere idrauliche e di bonifica.

del decreto legislativo, la quota è determinata dal Governo nell'esercizio del potere sostitutivo⁴⁶.

Il trasferimento dei suddetti beni demaniali avviene direttamente, tramite i previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, senza richiesta da parte degli enti interessati.

Il trasferimento agli enti territoriali dei beni diversi da quelli che il decreto legislativo attribuisce espressamente a regioni e province avverrà mediante l'inserimento dei beni in appositi **elenchi** che saranno 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 (26 giugno 2010), previa intesa in sede di Conferenza Unificata⁴⁷, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le regioni e con gli altri Ministri competenti per materia.

I beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi. Gli elenchi di beni sono corredati da adeguate informazioni, ad esempio 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 ministri⁴⁸.

I beni statali possono essere attribuiti agli enti territoriali “anche in quote indivise”. Essi possono quindi essere trasferiti a più enti corrispondenti allo stesso livello di governo o a diversi livelli di governo, indicando le quote dei singoli enti ma senza dividere il bene. Ciò potrebbe comportare problemi nella gestione del bene e nelle decisioni sulla sua valorizzazione⁴⁹.

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 preciseate, 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 negli elenchi, la domanda

⁴⁶ Il potere sostitutivo è previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

⁴⁸ Articolo 3, comma 3.

⁴⁹ Cfr. Schede di lettura, cit. p. 14.

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 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.

Qualora l'ente non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione, il Governo eserciterà il potere sostitutivo⁵⁰. In questo caso per assicurare la migliore utilizzazione del bene il Governo può conferirlo al patrimonio vincolato nel quale comunque confluiscono i beni per i quali non viene presentata domanda di trasferimento. Questo patrimonio vincolato è affidato all'Agenzia del Demanio (o all'Amministrazione che ne cura la gestione), che provvederà alla valorizzazione e all'alienazione dei beni, d'intesa con gli enti territoriali interessati, sulla base di accordi di programma o protocolli di intesa⁵¹. 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 attribuiti successivamente con i decreti biennali di attribuzione previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo⁵².

L'eventualità di un contenzioso tra Stato e enti assegnatari potrebbe creare problemi di certezza giuridica nel caso in cui l'ente assegnatario abbia proceduto all'alienazione del bene. Appare importante che l'attivazione dei meccanismi sanzionatori in caso di utilizzo dei beni difforme da quello previsto avvenga in tempi e modi tali da minimizzare questo rischio.

Decreti biennali di attribuzione dei beni

Il decreto legislativo prevede una procedura di ulteriore attribuzione di beni a cadenza periodica⁵³. Viene stabilito infatti che ulteriori beni che si rendano eventualmente

⁵⁰ Sull'opportunità dell'introduzione di meccanismi sanzionatori in caso di utilizzo difforme dei beni, cfr. il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 19 maggio 2010.

⁵¹ Il conferimento al patrimonio vincolato avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁵² Articolo 3, comma 6.

⁵³ Articolo 7.

disponibili per il trasferimento possono essere attribuiti agli enti territoriali in un momento successivo. L'attribuzione di questi beni avviene con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati ogni due anni su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le regioni e con gli altri Ministri competenti per materia. I beni vengono attribuiti su richiesta delle regioni e degli enti locali, sulla base delle disposizioni che regolano il primo trasferimento.

8. Disponibilità del bene da parte dell'ente territoriale

I beni del demanio marittimo, idrico e aeroportuale trasferiti restano **indisponibili** in base alle previsioni del codice civile; questi beni rimangono assoggettati al regime giuridico previsto dal codice civile, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore.

Altri beni **potranno essere dichiarati indisponibili**: il decreto di attribuzione di beni demaniali diversi da quelli del 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 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 civile⁵⁴. 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; essi vengono trasferiti con tutte le pertinenze, gli accessori, gli oneri e i pesi. E' fatto salvo quanto previsto in materia di successione a titolo particolare nel diritto controverso dall'articolo 111 del codice di procedura civile.

In base alla disciplina, sembrerebbe che i beni del patrimonio indisponibile dello Stato diversi dai beni demaniali, se trasferiti, entrino sempre a far parte del patrimonio disponibile dell'ente assegnatario. Questa lettura, se confermata, farebbe sorgere alcuni problemi di coordinamento con il codice civile, in quanto gli stessi beni (edifici destinati a sede di uffici pubblici o fabbricati e terreni destinati a pubblici servizi da parte delle autonomie locali) avrebbero un diverso regime giuridico a seconda che

⁵⁴ In base al primo comma dell'articolo 829, "il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve essere dichiarato dall'autorità amministrativa. Dell'atto deve essere dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica".

siano già nel patrimonio dell'ente locale o vengano acquisiti a seguito dell'attuazione della normativa qui analizzata.

Il trasferimento dei beni ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente del Consiglio di ministri con cui vengono trasferiti⁵⁵. 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 ambientali⁵⁶.

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 statuti⁵⁷.

Ogni ente territoriale può procedere all'**alienazione** degli immobili ad esso attribuiti che fanno parte del patrimonio disponibile; l'alienazione richiede la 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.

Gli **enti locali in stato di dissesto finanziario**, fino a quando perdura lo stato di dissesto, non possono alienare i beni ad essi attribuiti, che possono essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale⁵⁸.

Il decreto legislativo prevede infine una procedura di consultazione preventiva per favorire l'utilizzazione ottimale dei beni pubblici da parte degli enti territoriali. Viene previsto che gli enti territoriali, per assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche

⁵⁵ Si tratta sia dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che trasferiscono alle regioni e alle province i beni individuati dal decreto legislativo (articolo 3, comma 1), sia del decreto che attribuisce i beni sulla base delle richieste di assegnazione (articolo 3, comma 4, quarto periodo).

⁵⁶ Articolo 4, comma 2.

⁵⁷ Articolo 2, comma 4.

⁵⁸ Articolo 2, comma 2. Lo stato di dissesto finanziario degli enti locali è definito dall'articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

convocando a questo scopo apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. I risultati di queste consultazioni devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze e possono essere richiamati a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente⁵⁹.

9. Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare

I beni trasferiti agli enti territoriali possono essere conferiti a **fondi comuni di investimento immobiliare**, di cui gli enti detengono le quote⁶⁰. 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 è uno dei principi che il decreto legislativo pone alla base del trasferimento dei beni agli enti territoriali (articolo 2, comma 5, lettera c), 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)⁶¹.

A questi fondi può partecipare, oltre agli enti territoriali, la Cassa depositi e prestiti⁶².

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.

⁵⁹ Articolo 8 del decreto legislativo n. 85/2010.

⁶⁰ 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 (cfr. parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, cit.).

⁶¹ Su queste procedure si veda l'introduzione della circolare.

⁶² Articolo 6, comma 1-bis del decreto legislativo. La Cassa depositi e prestiti partecipa ai fondi secondo le modalità stabilite dall'articolo 3, comma 4-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

Agli apporti dei beni immobiliari ai fondi si applicano le agevolazioni fiscali previste dai commi 10 e 11 dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86.

10. Disposizioni finali

Gli atti, i contratti, le formalità e gli altri adempimenti necessari per l'attuazione del decreto legislativo sono esenti da ogni diritto e tributo⁶³.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri⁶⁴ devono essere determinate le modalità per ridurre, contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali dovuta al trasferimento dei beni, le risorse spettanti alle regioni e agli enti locali. La riduzione delle entrate statali appare in particolare riconducibile al venir meno dei canoni demaniali⁶⁵. 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”. I criteri e le modalità per determinare questo importo sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio per la riduzione degli stanziamenti dei capitoli di spesa interessati.

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, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni⁶⁶.

Le risorse nette derivanti a ogni ente territoriale dall'eventuale alienazione del patrimonio disponibile ad esso attribuito o dalla cessione delle quote dei fondi

⁶³ Articolo 9.

⁶⁴ Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per i rapporti con le regioni, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

⁶⁵ Cfr. Luca Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, disponibile sul sito www.federalismi.it.

⁶⁶ L'articolo 9, comma 4, affida questo compito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

immobiliari a cui i beni sono stati conferiti sono acquisite dall'ente territoriale per il 75 per cento; esse sono destinate alla **riduzione del debito dell'ente** e, solo in assenza del 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**. Le modalità di applicazione di questa disposizione sono demandate a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Il decreto legislativo n. 85/2010 richiama espressamente l'obbligo di rispettare, in sede di attuazione, quanto previsto dall'articolo 28 della legge delega in materia di salvaguardia finanziaria. Anzitutto, il contenuto dei decreti legislativi deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita. In secondo luogo, occorre che al trasferimento delle funzioni corrisponda il trasferimento del personale addetto, in modo da evitare ogni duplicazione di funzioni tra i livelli di governo. La legge delega richiede inoltre che sia determinato periodicamente l'ammontare massimo della pressione fiscale nonché il suo riparto tra i diversi livelli di governo e non vi siano aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria. Dalla legge delega e da ciascuno dei decreti legislativi di attuazione non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.