

Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale

di Filippo Scuto

- 1. Premessa

Il 17 Dicembre del 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato il primo schema di decreto legislativo di attuazione della legge-delega n. 42/2009, inaugurando così la seconda – fondamentale - fase di attuazione del federalismo fiscale in Italia. Come noto, infatti, la legge-delega ha tracciato le linee generali della riforma ed ha affidato al Governo il compito di dare concreta applicazione a questo modello di federalismo fiscale attraverso l'adozione di una pluralità di decreti legislativi¹. In base a quanto previsto dalla normativa sul federalismo fiscale, su tale schema di decreto legislativo dovrà essere raggiunta un'intesa in sede di Conferenza unificata e, successivamente, il testo verrà trasmesso alle Camere affinché su di esso siano espressi i pareri della Commissione parlamentare *ad hoc* sul federalismo fiscale² e delle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario³.

Lo schema di questo primo decreto legislativo è relativo all' "*attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio*"⁴. La scelta del Governo di iniziare il percorso di implementazione del federalismo fiscale dando concreta attuazione al c.d. "federalismo demaniale" o "federalismo patrimoniale" su cui, peraltro, nemmeno la dottrina ha concentrato la propria attenzione in sede di commento alla legge-delega, può essere considerata piuttosto sorprendente. Si tratta, probabilmente, di un'opzione legata anche alla necessità di concludere l'*iter* di approvazione del primo decreto nei tempi indicati dalla legge n. 42, da cui è derivata la scelta di non iniziare questo percorso da questioni certamente più

¹ Per un commento organico alla legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", il richiamo va, in particolare, a T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009 – Appendice di aggiornamento*, in *Lineamenti di Diritto regionale*, Giuffrè, 2009; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local collana del Cis Anci, 2009; E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale – Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n.42*, Maggioli Editore, 2009.

² A tale Commissione, prevista dall'art. 3 della l. n. 42 del 2009, spetta il compito di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dall'Esecutivo e verificare lo stato di attuazione delle previsioni contenute nella legge di delega stessa. Il 27 gennaio 2010 i Presidenti di Camera e Senato hanno nominato i trenta parlamentari che andranno a comporre la Commissione parlamentare sul federalismo fiscale ed hanno indicato come Presidente della Commissione Enrico La Loggia.

³ Tale procedura è disciplinata dall'art. 2, comma 3, della l. n. 42 del 2009. Va rilevato che la norma consente al Governo, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, di non conformarsi all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata: in questo caso l'Esecutivo dovrà trasmettere alle Camere ed alla stessa Conferenza una relazione contenente le motivazioni di difformità dall'intesa.

⁴ Ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42.

complesse e "spinose" quali, ad esempio, la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni ("lep") delle Regioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali. L'art. 2 della legge n. 42 prevede infatti che almeno uno dei decreti legislativi debba essere adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima⁵ e, di conseguenza, entro il 21 maggio del 2010 il Governo dovrà comunque adottare definitivamente un primo decreto legislativo. Va tuttavia osservato che questa norma richiede anche che il primo decreto legislativo provveda ad individuare i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. In questo schema di decreto, pur essendo ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è finalizzato a disciplinare le procedure di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato⁶, non si individuano però i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, come invece è richiesto nella legge-delega. Entro tale data dovrebbe dunque essere adottato in via definitiva dal Governo anche un decreto legislativo contenente le norme di principio in materia.

- 2. *Il "federalismo patrimoniale" nella Costituzione e nella legge delega sul federalismo fiscale.*

Come è noto, la disciplina relativa al federalismo demaniale ha trovato un nuovo fondamento costituzionale nell'art. 119 Cost. modificato dalla Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. L'originario testo dell'art. 119 Cost. prevedeva all'ultimo comma che alle Regioni dovesse spettare "*un proprio demanio e patrimonio*", secondo le modalità stabilite dalla legge statale. Il Costituente aveva dunque già introdotto una disciplina relativa al "decentramento" della proprietà dei beni demaniali e patrimoniali, ma le Regioni erano individuate quali soli enti destinatari di tale decentramento.

La formulazione del federalismo demaniale operata dalla Riforma del 2001 appare, invece, coerente con l'impianto generale previsto nel nuovo Titolo V ed orientato alla creazione di una Repubblica delle autonomie fondata sul principio della parificazione degli Enti che la compongono, come si evince dal riformato art. 114 Cost. L'ultimo comma del nuovo art. 119 Cost. prevede, infatti, che non soltanto alle Regioni, ma anche a Comuni, Province e Città metropolitane debba spettare un proprio patrimonio.

Una seconda novità della riformata norma costituzionale riguarda l'eliminazione del riferimento al "*demanio*": l'art. 119 Cost. prevede infatti soltanto l'attribuzione di un "*patrimonio*" a Regioni ed Enti locali. Tale riferimento al solo

⁵ Si tratta dell'art. 2, comma 6, della l. n. 42. La legge è stata pubblicata sulla G.U. il cinque maggio 2009.

⁶ Si veda, in tal senso Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2009. Nella sentenza, su cui si rimanda al paragrafo 3.1., la Consulta ha infatti stabilito che, nelle discipline normative finalizzate alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti (nel caso della sentenza in questione si tratta dell'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008), sono anche ravvisabili profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica.

"patrimonio" è stato coerentemente confermato tanto nell'art. 19 della legge n. 42⁷, quanto nella già richiamata titolazione dello schema di decreto legislativo in questione. Da questo punto di vista, dunque, appare forse più corretto parlare di "federalismo patrimoniale" piuttosto che di "federalismo demaniale". Questa scelta del legislatore costituzionale non comporta, tuttavia, il venir meno della categoria dei beni demaniali ma appare piuttosto la conferma della tendenza, in atto nella legislazione più recente, volta al superamento della tradizionale distinzione tra demanio e patrimonio operata dal codice civile del 1942⁸.

Una ulteriore novità contenuta nell'art. 119 Cost. deriva dalla maggiore autonomia che il nuovo sesto comma sembra assegnare a Regioni ed Enti locali nella disciplina dei beni che vengono loro attribuiti⁹. Se nel vecchio testo costituzionale, infatti, le Regioni erano tenute a conformarsi alla legge statale *tout court*, gli enti territoriali sono oggi vincolati al solo rispetto dei principi generali contenuti nella legge statale.

Il sesto comma dell'art. 119 Cost. può quindi essere considerato come uno degli strumenti di cui devono essere dotate le Regioni e gli Enti locali per raggiungere le finalità del federalismo fiscale così come delineato in Costituzione, prima fra tutte la realizzazione di una effettiva autonomia finanziaria degli enti territoriali. Più in generale, risulta evidente la coerenza della norma con l'intero impianto previsto dal riformato Titolo V ed orientato alla valorizzazione dell'autonomia degli enti territoriali che, in questo caso, si concretizza nel passaggio della proprietà di determinati beni patrimoniali dallo Stato a Regioni ed Enti locali, ai quali verrà affidata la gestione di questi beni pubblici.

Con la previsione normativa contenuta nell'art. 19 della legge n. 42 è stata data applicazione anche all'ultimo comma dell'art. 119 Cost. riformato nel 2001 e si sono in questo modo create le premesse per porre fine a quel regime transitorio sul quale era dovuta intervenire la Corte Costituzionale stabilendo che, sino all'attuazione legislativa dell'ultimo comma dell'art. 119, i beni patrimoniali dovessero restare nella piena proprietà e disponibilità dello Stato¹⁰.

L'art. 19 della legge-delega sul federalismo fiscale, recante come titolo "*Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni*", contiene alcuni principi e criteri direttivi volti ad orientare l'azione del legislatore delegato in materia.

⁷ Su cui si rinvia più avanti, in questo stesso paragrafo.

⁸ Cfr. G. FRANSONI E G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2375. Il codice civile distingue infatti tra beni del demanio pubblico (art. 822) e beni del patrimonio pubblico (art. 826). Alcune perplessità sulla validità della distinzione tra demanio e patrimonio operata dal codice civile del 1942 furono avanzate già da molto tempo da parte della migliore dottrina in cui si sottolineava come tale distinzione tendesse a sfumarsi con il susseguirsi degli interventi legislativi: si veda, in tal senso, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, in particolare 27 ss. Sulle più recenti tendenze della legislazione e della giurisprudenza a porre definitivamente fine alla validità di questa distinzione si veda M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, in particolare 96 ss.; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, 650 ss.

⁹ Cfr. G. FRANSONI E G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit., 2375.

¹⁰ Corte costituzionale, Sentenza n. 427 del 2004.

Innanzitutto, si prevede che l'attribuzione dei beni statali debba avvenire a titolo non oneroso e che si debba procedere all'individuazione di distinte tipologie di beni¹¹. Per quanto riguarda i criteri da seguire per l'attribuzione di tali beni, si prevede che essa debba avvenire tenendo conto delle dimensioni territoriali, delle capacità finanziarie e delle funzioni effettivamente esercitate da Regioni ed Enti locali. Allo Stato viene affidato il compito di redigere apposite liste che individuino i singoli beni da attribuire nell'ambito delle richiamate tipologie di beni.

Si individua nel principio di territorialità un ulteriore criterio da utilizzare per l'assegnazione dei beni¹² e si indica la Conferenza unificata quale sede istituzionale in cui procedere alla concertazione per l'attribuzione dei beni¹³. La legge prevede dunque che in tale sede si stabilisca a quali enti territoriali debba spettare concretamente la titolarità dei beni statali individuati per il trasferimento.

Si prevede che i decreti legislativi individuino le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere oggetto di trasferimento, "*ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale*"¹⁴.

-3. Lo schema di decreto legislativo.

-3.1. Modalità di individuazione e di attribuzione del patrimonio agli enti territoriali.

Lo schema di decreto legislativo si occupa innanzitutto di stabilire le modalità attraverso le quali dovrà avvenire l'individuazione e l'attribuzione dei beni pubblici a favore di Regioni ed Enti locali.

Come si è visto, l'art. 19 della legge n. 42 affida allo Stato il compito di stilare delle apposite liste contenenti i beni da trasferire. Contemporaneamente, però, tale articolo individua nella Conferenza unificata la sede nella quale si dovrà ricorrere alla concertazione ai fini dell'attribuzione dei beni. Si tratta, evidentemente, di un punto critico della legge, perché la norma non delinea una chiara disciplina delle fasi di individuazione ed attribuzione dei beni. Essa non chiarisce, in particolare, se in un primo momento debbano essere stilate le liste statali e solo successivamente si debba procedere alla concertazione in Conferenza unificata per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali o se, viceversa, l'intesa in sede di Conferenza debba precedere anche la fase di individuazione dei beni. Si tratta, evidentemente, di una differenza di non poco conto, in quanto nel primo caso agli enti territoriali non spetterebbe alcun ruolo nel processo di identificazione dei beni statali da attribuire, mentre nel secondo caso Regioni ed Enti locali potrebbero partecipare anche a questa fase. La lettura congiunta delle lettere a) e c) dell'art. 19 farebbe propendere per la prima ipotesi, in quanto sembra prevedere un sistema basato su due fasi distinte: nella prima allo Stato - e soltanto allo Stato visto che nella lettera a) manca ogni riferimento alla Conferenza Unificata - dovrebbe spettare il compito di

¹¹ Si tratta della lettera a) dell'unico comma dell'art. 19, legge n. 42 del 2009.

¹² Art. 19, lett. b), legge n. 42 del 2009.

¹³ Art. 19, lett. c), legge n. 42 del 2009.

¹⁴ Art. 19, lettera d), legge n. 42 del 2009.

individuare i beni da attribuire e, nella seconda, si dovrebbe procedere all'attribuzione dei beni agli enti territoriali attraverso la concertazione in sede di Conferenza unificata. Sulla base di questa interpretazione, evidentemente, la partecipazione degli enti territoriali alla procedura di identificazione dei beni da trasferire sarebbe nulla, dal momento che essa spetterebbe *in toto* allo Stato, senza alcuna possibilità di condivisione delle decisioni in sede di Conferenza unificata. Del resto, questa impostazione appare sensata se si considera che si tratta di beni di proprietà dello Stato che, in quanto *dominus*, dovrebbe anche essere il soggetto cui spetta il compito di scegliere quali dei propri beni trasferire agli enti territoriali.

Lo schema di decreto fornisce sulla questione una interpretazione differente dell'art. 19, prevedendo che spetti allo Stato individuare i beni da trasferire, ma che tale individuazione debba essere preceduta da un'intesa conclusa in sede di Conferenza unificata¹⁵. La scelta del legislatore delegato potrebbe anche essere condivisibile poiché, con questo procedimento, viene consentita una partecipazione attiva degli enti territoriali anche nella fase di individuazione dei beni da trasferire. Rimangono tuttavia delle perplessità sulla piena conformità di questa disposizione con l'art. 19 che, si ribadisce, sembrerebbe riservare soltanto allo Stato il compito di stilare le liste dei propri beni da attribuire, limitando la concertazione in sede di Conferenza unificata alla fase di assegnazione di questi beni agli enti territoriali.

Riguardo alla disciplina relativa all'attribuzione dei beni statali, lo schema di decreto prevede che essi debbano essere attribuiti a Regioni ed Enti locali sulla base di una molteplicità di criteri, *rectius* principi, generali¹⁶ che integrano le indicazioni contenute nell'art. 19.

Il primi principi generali individuati sono quelli di *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*, in base ai quali i beni debbono essere attribuiti – in considerazione del loro radicamento sul territorio – ai Comuni, salvo che, per l'entità o la tipologia dei beni trasferiti, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione ai livelli di governo superiori maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di gestione e valorizzazione dei beni.

In base al principio di *semplificazione* viene, poi, data a Regioni ed Enti locali la possibilità di inserire i beni in processi di alienazione e dismissione, secondo le modalità previste dalla normativa in vigore¹⁷. In particolare, tale normativa prevede che la delibera del Consiglio dell'ente locale di approvazione del piano di alienazione e valorizzazione costituisca variante allo strumento urbanistico

¹⁵ Art. 2, comma 1 dello schema di decreto.

¹⁶ Art. 2, comma 5 dello schema di decreto.

¹⁷ Ci si riferisce all'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale norma prevede al comma I che, per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni ed Enti locali, a ciascun Ente spetti il compito di individuare i singoli beni (ricadenti nel territorio di competenza e non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali) suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Sulla base di tale elenco viene quindi redatto il Piano delle Alienazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione. Il comma 2 di tale articolo prevede che l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica.

generale¹⁸. Questa ultima disposizione non è però più applicabile dal momento che una recente sentenza della Corte costituzionale ne ha dichiarato l'incostituzionalità poiché non prevede il rispetto della legislazione regionale di settore¹⁹. Il testo definitivo del decreto legislativo dovrà dunque tenere conto di questa sentenza relativa a parte della normativa richiamata dallo schema di decreto.

Il principio della *capacità finanziaria* presuppone che l'ente al quale viene attribuito il bene disponga di una idoneità finanziaria che gli consenta di garantire la tutela, la gestione e la valorizzazione del bene stesso. Per rispondere meglio a tale esigenza, lo schema di decreto prevede che l'ente territoriale interessato possa richiedere che il trasferimento del bene avvenga mediante attribuzione diretta a fondi comuni di investimento immobiliare costituiti (o ancora da costituire) da uno o più enti territoriali²⁰, sulla base di quanto previsto dalla normativa in vigore²¹.

Il quarto principio, sulla *correlazione tra competenze e funzioni*, pone l'accento sulla necessità che vi sia una connessione tra le funzioni dell'Ente territoriale cui viene attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso.

L'ultimo principio è quello della *valorizzazione ambientale*, secondo il quale la valorizzazione del bene deve essere realizzata tenendo conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali del bene stesso, al fine di garantire lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Lo schema di decreto legislativo ha dunque previsto che il processo di attribuzione dei beni agli enti territoriali debba avvenire sulla base di principi generali e non attraverso uno schema rigido che faccia corrispondere, a priori, determinati beni soltanto a determinate tipologie di enti territoriali. La scelta è stata quella di prevedere che l'assegnazione dei beni debba essere stabilita utilizzando criteri flessibili che consentano di operare valutazioni caso per caso²². Da questo

¹⁸ Sulla base di quanto previsto dall'art. 58, comma 2 del richiamato decreto legge n. 112 del 2008.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2009, n. 340. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è stata sollevata - dalle Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Toscana - in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma Cost. e all'art. 118, secondo comma, Cost. La Consulta ha stabilito che la norma rientra nella materia "governo del territorio", di competenza concorrente tra Stato e Regioni e, di conseguenza, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in tale materia lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali ed alle Regioni spetta la disciplina di dettaglio. La norma in questione (il comma 2 dell'art. 58), viceversa, stabilendo che la delibera del Consiglio costituisce variante allo strumento urbanistico generale ed escludendo la necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di Province e Regioni, introduce, a giudizio della Corte, una disciplina di dettaglio che non lascia spazi di intervento al legislatore regionale e che, come tale, è da considerarsi illegittima.

²⁰ Sull'attribuzione dei beni a fondi immobiliari si veda più avanti il paragrafo 3.5.

²¹ La disposizione fa nuovamente riferimento al già richiamato art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il comma 8 dell'art. 58 dà infatti agli enti territoriali la possibilità di conferire i propri beni immobili, anche residenziali, a fondi comuni di investimento immobiliare, ovvero di promuoverne la costituzione.

²² Cfr. L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2009, 3-4. L'A. rileva che, se si fosse effettuata una ripartizione basata su criteri rigidi, stabilendo, ad esempio, l'attribuzione del demanio idrico alle

punto di vista, l'utilizzo del principio di sussidiarietà garantisce, dato l'alto tasso di flessibilità ad esso connaturato, l'opportunità di procedere senza ricorrere a rigidi schemi di assegnazione dei beni. Tale "opzione di flessibilità" trova del resto conferma nella previsione che i beni possano essere attribuiti anche in "*quote indivise*"²³, permettendo così che a due o più Enti diversi, come ad esempio un Comune ed una Provincia, vengano assegnate quote di uno stesso bene. A tale riguardo, va però osservato che la "condivisione" di uno stesso bene tra più enti territoriali potrebbe anche rendere complessa e problematica la sua concreta gestione.

-3.2. La disciplina sul trasferimento dei beni.

La normativa proposta si occupa anche di delineare la disciplina relativa al procedimento di trasferimento dei beni a favore degli enti territoriali²⁴, disciplina che contiene, probabilmente, gli aspetti di maggiore criticità di questo schema di decreto.

La disposizione prevede che i beni debbano essere "*individuati ed attribuiti*" mediante l'inserimento in appositi elenchi adottati con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo²⁵. La norma consentirebbe, comunque, l'adozione di ulteriori D.P.C.M. integrativi o modificativi anche dopo i termini indicati dallo schema di decreto. Rispetto alla già richiamata disposizione che prevede la necessaria intesa in Conferenza unificata per l'individuazione dei beni²⁶, viene dunque richiesta - conformemente alle indicazioni di principio contenute nell'art. 19 della legge n. 42 - la previa intesa in sede di Conferenza anche per le procedure di attribuzione dei beni agli enti territoriali.

Si prevede, inoltre, che il trasferimento dei beni debba avvenire sulla base delle disposizioni contenute in altre parti di questo schema di decreto²⁷ e, pertanto, oltre a dover procedere all'assegnazione utilizzando i già richiamati principi generali, i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dovranno tenere conto anche di altre indicazioni normative. Infatti, lo schema di decreto prevede che l'attribuzione dei beni statali debba avvenire "*su richiesta dell'ente territoriale interessato*"²⁸, stabilisce che gli enti territoriali "*possono*" richiedere l'attribuzione dei beni "*già individuati*" dallo Stato e che quest'ultimo, sulla base delle richieste

Province, di quello marittimo alle Regioni, dei fabbricati ai Comuni, si sarebbe certamente andati incontro, data la grande massa dei beni e la varietà dimensionale degli Enti riceventi, a delle assegnazioni irrazionali.

²³ Art. 2, comma 5 dello schema di decreto.

²⁴ Art. 3 dello schema di decreto.

²⁵ Art. 3, comma 1 dello schema di decreto. I D.P.C.M. sono 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 gli affari regionali e con gli altri Ministri competenti per materia.

²⁶ Art. 2, comma 1 dello schema di decreto.

²⁷ Nell'art. 1 e nell'art. 2 dello schema di decreto.

²⁸ Art. 1, comma 1 dello schema di decreto.

pervenute, debba procedere all'attribuzione dei beni²⁹. Si prevede inoltre che lo Stato, qualora un bene non venga attribuito ad un ente territoriale, possa comunque procedere, in base alle richieste avanzate ed in applicazione del principio di sussidiarietà, all'assegnazione di quel bene a favore di un altro livello di governo³⁰.

Si tratta di norme che vanno senza dubbio valutate positivamente perché consentono una partecipazione attiva degli enti territoriali al processo di attribuzione dei beni, permettendo a questi ultimi di "scegliere" i beni che vorrebbero acquisire. Scelta che dovrà essere compiuta, poi, in via definitiva dallo Stato, previa intesa in Conferenza unificata, sulla base dei criteri generali contenuti nel decreto legislativo.

Il combinato disposto delle disposizioni richiamate non appare però di facile lettura. Se da una parte, infatti, si fa riferimento alla *individuazione* e *attribuzione* dei beni senza distinguere in maniera esplicita le due fasi³¹, la lettura congiunta delle altre disposizioni³² induce invece a ritenere che vi siano due distinte fasi nel processo di assegnazione dei beni e che lo Stato debba procedere alla loro attribuzione sulla base delle richieste degli enti territoriali. Questa lettura trova conferma anche in un'altra disposizione, relativa alle tipologie dei beni da assegnare, in cui si fa riferimento ai beni statali immobili assegnati agli enti territoriali "*che li richiedono*"³³. In base a questa interpretazione, dunque, la procedura per l'assegnazione dei beni dovrebbe essere la seguente: i primi D.P.C.M., previa intesa in Conferenza unificata, stilerebbero le liste dei beni da trasferire; in un secondo momento gli enti territoriali dovrebbero avanzare le proprie richieste di assegnazione dei beni e, successivamente, ulteriori D.P.C.M., da adottare anche in questo caso sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata, provvederebbero all'assegnazione dei beni agli enti territoriali, tenendo conto delle richieste pervenute.

Una siffatta procedura escluderebbe pertanto ogni possibile forma di assegnazione "dall'alto" dei beni, senza che sul loro trasferimento vi sia una esplicita richiesta da parte degli enti territoriali interessati. Il trasferimento dei beni statali dovrebbe dunque avvenire su esplicita richiesta degli enti territoriali e, di conseguenza, i D.P.C.M. concernenti i trasferimenti dei beni non potrebbero che essere successivi alle richieste presentate dagli enti medesimi. Lo schema di decreto omette però di precisare con quali modalità gli enti territoriali dovrebbero procedere alle richieste di assegnazione, a chi dovrebbero inviare tali richieste ed entro quali termini.

Un'altra disposizione relativa alla disciplina del trasferimento dei beni³⁴ rende questo quadro normativo più complesso e contraddittorio. Si prevede infatti che, per quanto riguarda i beni compresi nella categoria delle "*aree*" e dei "*fabbricati*", gli enti territoriali interessati alla loro acquisizione debbano presentare, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione nella G.U. dei D.P.C.M.

²⁹ Art. 2, comma 2 dello schema di decreto.

³⁰ Art. 2, comma 3 dello schema di decreto.

³¹ Come previsto dal richiamato art. 3, comma 1 dello schema di decreto.

³² Contenute, come visto, negli artt. 1 e 2 dello schema di decreto.

³³ Art. 5, comma 1 dello schema di decreto.

³⁴ Art. 3, comma 2 dello schema di decreto.

contenenti le liste dei beni, un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio. Entro i successivi trenta giorni dovrà poi essere adottato, sulla base delle richieste pervenute, un ulteriore D.P.C.M. che provvederà all'assegnazione dei beni. A tale riguardo, va innanzitutto rilevato che questa disposizione non prevede la necessità di un'intesa in sede di Conferenza unificata prima dell'adozione del D.P.C.M. che dovrà assegnare questi beni agli enti territoriali ed appare, dunque, in evidente contrasto con l'art. 19 della legge-delega³⁵.

Lo schema di decreto introduce, pertanto, due procedimenti differenziati per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali. Per quelli ricompresi tra le "aree" e i "fabbricati" si delinea una procedura chiara in base alla quale uno (o più) D.P.C.M. conterrebbero soltanto le liste di beni da trasferire e, solo in un secondo momento, sulla base delle richieste di attribuzione degli enti territoriali, un successivo D.P.C.M. (con la criticità segnalata derivante dalla mancanza della necessaria previa intesa in sede di Conferenza) assegnerebbe i beni agli enti territoriali. Va peraltro rilevato che un'altra disposizione dello schema di decreto prevede che una delle specifiche tipologie di beni da trasferire sia quella relativa a *"tutte le aree e i fabbricati di proprietà dello Stato, diversi dalle tipologie di cui alle precedenti lettere"*³⁶, ed è quindi ipotizzabile che in questo caso ci si riferisca solo a tale tipologia di beni per questa procedura differenziata. Per quanto riguarda, invece, i beni non ricompresi tra le "aree" e i "fabbricati", manca, come si è visto, una disciplina sull'intervento degli enti territoriali per la richiesta di attribuzione dei beni.

Il fatto che soltanto per le "aree" e i "fabbricati" sia stata esplicitamente prevista una disciplina che consenta a Regioni ed Enti locali di avanzare le proprie richieste fa sorgere il dubbio che, per quanto riguarda gli altri beni, si permetta che siano i D.P.C.M. a determinarne l'attribuzione agli enti territoriali³⁷, senza la necessità che questi ultimi ne abbiano fatto richiesta in precedenza. Tale procedura opererebbe però in netto contrasto rispetto a quanto previsto dalle altre disposizioni dello stesso schema di decreto³⁸ che, come si è visto, richiedono invece che gli enti territoriali avanzino le proprie richieste sui beni che vorrebbero acquisire. Del resto, appare senza dubbio auspicabile garantire che siano gli stessi enti territoriali ad avanzare le richieste di acquisizione per tutte le tipologie di beni trasferibili, senza consentire procedure di assegnazione "dall'alto". Se è l'ente stesso a richiedere che gli venga attribuito un dato bene, infatti, è certamente più probabile che abbia dei progetti sull'utilizzo di quel bene e che, una volta acquisito, si impegni a garantirne la valorizzazione, permettendo così di raggiungere uno degli obiettivi principali del modello di federalismo patrimoniale delineato dallo schema di decreto³⁹.

³⁵ Che, come è già stato rilevato, prevede alla lettera c) il ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata.

³⁶ Art. 5, comma 1, lett. e) dello schema di decreto. Sulle distinte tipologie di beni individuate da questo schema di decreto di veda, più avanti, il paragrafo 3.4.

³⁷ In base all'art. 3, comma 1 dello schema di decreto.

³⁸ Ci si riferisce alle richiamate disposizioni degli artt. 1 e 2 dello schema di decreto.

³⁹ Sull'obiettivo di "valorizzazione funzionale" dei beni, richiamato in più punti di questo schema di decreto, si veda il paragrafo 3.3.

Un'ulteriore complicazione è data poi da un'altra disposizione contenuta nello schema di decreto⁴⁰ in base alla quale il trasferimento dei beni ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del D.P.C.M. adottato per l'assegnazione dei soli beni ricompresi tra le "aree" e i "fabbricati". La norma appare quindi priva di logica, dal momento che subordina l'effetto del trasferimento della totalità dei beni alla data di pubblicazione del Decreto relativo soltanto all'assegnazione della tipologia di beni rientranti tra le aree e fabbricati.

Le disposizioni di questo schema di decreto sulle concrete modalità di trasferimento dei beni dallo Stato agli enti territoriali appaiono, dunque, contraddittorie in più punti. La fase del trasferimento dei beni rappresenta però un momento importante e, pertanto, appare necessaria una riformulazione delle norme che consenta di rendere più chiari e di facile lettura i diversi passaggi che regolano la procedura. In tal senso, sarebbe probabilmente anche opportuno racchiudere in un unico articolo le disposizioni sul trasferimento dei beni che, invece, in questo schema di decreto sono spalmate su diversi articoli.

Un ulteriore aspetto della disciplina inerente al processo di trasferimento dei beni che suscita perplessità riguarda la mancanza di una disposizione che consenta di istituire forme di raccordo tra Regioni ed Enti locali per meglio orientarne le richieste di acquisizione dei beni allo Stato. Sulla base di questo schema di decreto, infatti, ogni Ente locale potrebbe avanzare singolarmente le proprie richieste allo Stato senza accordarsi con la Regione e gli altri Enti locali; tutto verrebbe deciso in un secondo momento in sede di Conferenza unificata, con tutte le complicazioni che ne possono derivare data la composizione stessa di questo organismo e le difficoltà di trovare una sintesi tra interessi che potrebbero anche essere divergenti. Si pensi in tal senso all'ipotesi, tutt'altro che irrealistica, che più enti territoriali avanzino la richiesta di acquisizione di uno stesso bene, come potrebbe accadere, ad esempio, per un aeroporto di interesse regionale su cui viene presentata in contemporanea la domanda di attribuzione da parte del Comune, della Provincia e della Regione. Il sistema delle "richieste individuali" degli enti territoriali non appare, dunque, funzionale ad agevolare il processo decisionale di attribuzione dei beni. A tale riguardo, il decreto legislativo potrebbe dare la possibilità a Regioni ed Enti locali, senza interferire nelle loro competenze, di istituire delle sedi territoriali di raccordo in cui concertare le richieste di attribuzione. La previsione di appositi "tavoli" di coordinamento regionali, da attivarsi nella fase in cui Regioni ed Enti locali avanzeranno le proprie richieste di acquisizione, consentirebbe infatti di disporre di sedi di concertazione territoriali più ristrette che potrebbero forse orientare in maniera più razionale tali richieste e, di conseguenza, agevolare il lavoro della Conferenza unificata quando si dovrà procedere all'assegnazione dei beni.

-3.3. Lo "status" e la "valorizzazione funzionale" dei beni attribuiti.

Il trasferimento dei beni, oltretutto a titolo non oneroso, rappresenta senza dubbio un'opportunità per Regioni ed Enti locali. Si pensi, soltanto per citare un

⁴⁰ Art. 4, comma 2 dello schema di decreto.

esempio, alla possibilità per gli enti territoriali di diventare, una volta acquisiti i beni, destinatari di canoni di concessione, dal momento che questi ultimi spettano sempre all'Ente che detiene la titolarità del bene⁴¹. Un aspetto decisivo è pertanto quello relativo allo *status* ed alle modalità di gestione dei beni trasferiti. L'attribuzione dei beni agli enti territoriali, infatti, può trasformarsi in una reale e concreta opportunità a condizione che questi ultimi dispongano di un soddisfacente livello di autonomia nella loro gestione e che vengano eliminati, per quanto possibile, i vincoli di destinazione e di indisponibilità eventualmente posti su di essi.

A tale riguardo, va ricordato che una non recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 39 del 1971) aveva ritenuto legittima l'introduzione, da parte della normativa statale, di vincoli di inalienabilità, indisponibilità e destinazione su alcuni beni trasferiti al patrimonio indisponibile delle Regioni. Tale sentenza poggiava comunque su un diverso quadro costituzionale delle autonomie territoriali. Come si è già rilevato, infatti, l'ultimo comma dell'art. 119 - abrogato e sostituito dalla Riforma del 2001 - attribuiva un demanio ed un patrimonio alle Regioni, ma secondo le modalità stabilite dalla legge statale, cui, non a caso, faceva riferimento la Corte costituzionale nella richiamata sentenza per giustificare l'introduzione di vincoli sui beni trasferiti.

Il nuovo testo dell'art. 119, sesto comma, prevede invece che il patrimonio venga attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge statale, presupponendo così, come si è già avuto modo di sottolineare, un maggiore margine di autonomia degli enti territoriali nella gestione dei beni attribuiti. In questo senso, appare difficile ritenere che vincoli particolarmente "limitativi" dell'autonomia gestionale dell'ente territoriale, come i vincoli di indisponibilità e di destinazione, possano rientrare tra i principi generali previsti dalla legge statale. Per garantire un'effettiva autonomia gestionale dei beni trasferiti sarebbe, viceversa, opportuno che l'ente territoriale acquisisse tutte le pertinenze ed i diritti sul bene e che i limiti sul suo utilizzo fossero contenuti.

Prendendo in esame la legge-delega sul federalismo fiscale si può osservare come tra i principi generali contenuti nell'art. 19 non vi sia alcun riferimento a vincoli da porre sui beni trasferiti: la norma non si sofferma sulla questione relativa allo *status* dei beni trasferiti agli enti territoriali e al regime cui dovranno essere sottoposti.

Lo schema di decreto suscita invece, da questo punto di vista, alcune perplessità ed appare interlocutorio. La disciplina relativa allo *status* dei beni trasferiti⁴² stabilisce, innanzitutto, che questi ultimi entrino a far parte del "*patrimonio disponibile*" di Regioni ed Enti locali, con l'eccezione, però, dei beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale i quali non diverranno parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali ma resteranno viceversa assoggettati al regime previsto dal codice civile (ed alla sua disciplina di tutela e salvaguardia) dal codice della navigazione e dalle leggi regionali, statali e comunitarie di settore.

La normativa proposta consente, comunque, allo Stato di includere nel demanio o nel patrimonio indisponibile anche i beni non appartenenti al demanio

⁴¹ Come ha stabilito la Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2004.

⁴² Art. 4 dello schema di decreto.

marittimo, idrico e aeroportuale: l'eventuale inclusione deve essere indicata, con specifica motivazione, nel D.P.C.M. di attribuzione di tali beni⁴³. Allo Stato viene dunque data la possibilità di ampliare ulteriormente la lista dei beni trasferiti da includere nel demanio, i cui beni sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi⁴⁴, o nel patrimonio indisponibile, i cui beni non possono essere sottratti alla loro destinazione⁴⁵. Se l'eccezione costituita dai beni appartenenti al demanio marittimo, idrico ed aeroportuale appare condivisibile, l'opportunità di estendere i vincoli di indisponibilità ed inalienabilità anche su altri beni può comportare il rischio di un eccessivo aumento dei beni trasferiti su cui gravano vincoli di indisponibilità e di destinazione, con una limitazione dell'autonomia gestionale degli enti territoriali. Sulla previsione di tali vincoli da parte del legislatore statale sorgono, pertanto, alcuni dubbi di legittimità rispetto all'art. 119 Cost. In base a questo schema di decreto la scelta finale sul punto spetterebbe ai D.P.C.M. di attribuzione dei beni che, comunque, dovranno essere adottati sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata.

Riguardo allo *status* dei beni, si prevede, inoltre, l'immissione di Regioni ed Enti locali nel "*possesso giuridico*" ed il subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fatti salvi i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali⁴⁶.

Altro aspetto che merita di essere sottolineato è quello relativo al principio della valorizzazione dei beni trasferiti dallo Stato: che questo rappresenti uno degli obiettivi di fondo della normativa proposta lo si evince sin dal primo articolo, in base al quale gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni "*sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale*". Tale obiettivo ritorna anche in un'altra disposizione dello schema di decreto⁴⁷, laddove si prevede che l'ente debba disporre del bene nell'interesse ed a vantaggio della collettività che rappresenta. Ad esso spetterà, inoltre, il compito di tenere informata la collettività riguardo al processo di valorizzazione, anche mediante pubblicazioni sul proprio sito internet istituzionale. A tale proposito, ai Comuni viene data la possibilità di indire referendum consultivi, anche in via telematica, per stabilire le forme di intervento da adottare sui beni ricevuti. Ciò al fine di evitare che tale processo si traduca, di fatto, in un semplice abbandono da parte dello Stato di beni inutili, in una sorta di "federalismo per abbandono"⁴⁸, quanto piuttosto in una seria ri-valorizzazione dei beni da parte degli enti territoriali.

⁴³ Art. 4, comma 1 dello schema di decreto.

⁴⁴ "Se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano", art. 823 del Codice Civile.

⁴⁵ "Se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano", art. 828 del Codice Civile.

⁴⁶ Art. 4, comma 2 dello schema di decreto.

⁴⁷ Art. 2, comma 4 dello schema di decreto.

⁴⁸ La definizione è di L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale.*, cit., 2. A giudizio dell'A. non si tratta di un "federalismo per abbandono", quanto piuttosto di un "federalismo di valorizzazione", nel quale i beni sono restituiti ai territori. Il termine di "federalismo di valorizzazione" è contenuto anche nella Relazione che accompagna questo schema di decreto legislativo in cui si sottolinea che questa forma di federalismo è diretta ad attribuire i beni a quegli enti che si impegnano a valorizzarli, nell'interesse delle collettività locali. Secondo i primi giudizi di alcuni rappresentanti degli enti territoriali, il

-3.4. Le tipologie dei beni attribuibili agli enti territoriali e i beni esclusi dal trasferimento.

Come ha rilevato la Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 427 del 2004, l'art. 119 Cost. non detta alcuna regola in ordine alla individuazione delle tipologie di beni attribuibili agli enti territoriali. Lo schema di decreto procede all'individuazione dei beni da trasferire⁴⁹ sulla base delle scarse indicazioni contenute nell'art. 19 della legge-delega che si limita, come si è già ricordato, a richiedere di procedere all'individuazione dei beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale. Da questo punto di vista, dunque, è stato indubbiamente lasciato un ampio margine di discrezionalità al legislatore delegato. Ciò risulta ancora più evidente se si considera che il riferimento ai beni "*di rilevanza nazionale*" non trasferibili appare piuttosto generico e può dare luogo a scelte di centralizzazione da parte del legislatore delegato.

La prima tipologia di beni attribuibili agli enti individuata dallo schema di decreto riguarda i beni appartenenti al "*demanio marittimo e relative pertinenze*"⁵⁰, e, dunque, il lido del mare, le rade, le spiagge e i porti di interesse regionale, con l'esclusione dei beni direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali.

La seconda categoria riguarda i beni del "*demanio idrico di interesse regionale o provinciale e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale*"⁵¹ e, dunque, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi esistenti in materia.

La terza categoria comprende "*tutti gli aeroporti di interesse regionale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze*"⁵².

La quarta categoria comprende "*tutte le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma*".

La quinta categoria individuata riguarda "*tutte le aree e i fabbricati di proprietà dello Stato*" non ricompresi nelle precedenti categorie, con l'eccezione dei beni che lo schema di decreto esclude esplicitamente dal trasferimento.

Una disciplina specifica è poi prevista per il demanio militare: un apposito D.P.C.M. dovrà infatti individuare i beni immobili in uso al Ministero della difesa

rischio connesso all'operazione è quello di effettuare una sorta di "rottamazione" verso i Comuni di beni in disfacimento, trattenendo invece i "gioielli" in mano allo Stato. Queste perplessità, espresse contestualmente all'approvazione dello schema di decreto, si basano anche sull'osservazione che difficilmente i Comuni, con i limiti imposti dal patto di stabilità interno che riducono lo spazio per investimenti, potrebbero far fronte ad interventi di ripristino e valorizzazione di beni fatiscenti.

⁴⁹ Art. 5 dello schema di decreto.

⁵⁰ Come definiti dall'art. 822 del Codice civile e dall'art. 28 del Codice della navigazione.

⁵¹ Così come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del Codice civile e dalle leggi speciali di settore.

⁵² Come definiti dall'art. 698 del codice della navigazione.

che potranno essere trasferiti agli enti territoriali⁵³. Le procedure di individuazione dei beni trasferibili del demanio militare, si pensi, in tal senso, alle caserme in disuso presenti sul territorio nazionale, potrebbero però incontrare un ostacolo nelle nuove norme relative all'Amministrazione della difesa contenute nell'art. 2 della legge finanziaria 2010⁵⁴. La legge ha infatti istituito una apposita società per azioni – denominata "Difesa Servizi Spa" – posta sotto la vigilanza del Ministero della difesa il cui oggetto sociale riguarda l'attività negoziale diretta all'acquisizione di beni mobili e di servizi. La disposizione in questione⁵⁵ fa espresso divieto a tale società per azioni di effettuare procedure di alienazione dei beni del demanio militare e, al contempo, prevede che tra le sue finalità vi siano pure le attività di "valorizzazione e gestione" degli immobili militari, da realizzarsi anche attraverso accordi con altri soggetti e la stipula di contratti di sponsorizzazione. Uno degli obiettivi portanti della nuova società per azioni consiste, pertanto, proprio nella valorizzazione di questa tipologia di immobili e consente la conversione a nuovo uso di aree militari dismesse come le caserme ed i penitenziari in disuso. La possibilità che i beni del demanio militare siano effettivamente ricompresi negli elenchi dei beni da trasferire agli enti territoriali appare pertanto in contrasto con la scelta, appena operata dal legislatore, di affidare al Ministero della difesa (attraverso l'azione di questa nuova Spa) l'attività di valorizzazione e di riqualificazione di questi stessi beni che, dunque, rimarrebbero di proprietà dello Stato. Se l'indirizzo scelto è quello di affidare allo Stato la riqualificazione del demanio militare, il numero di beni di questa tipologia trasferibili agli enti territoriali sarebbe ridotto e difficilmente si tratterebbe dei beni con il maggiore potenziale di utilizzo.

Lo schema di decreto individua anche diverse categorie di beni che non possono essere trasferiti agli enti territoriali⁵⁶ e che pertanto debbono essere considerati, sulla base di quanto prevede l'art. 19 della legge n. 42, beni "a rilevanza nazionale"⁵⁷. Non sono infatti trasferibili: i beni che costituiscono "la dotazione della Presidenza della Repubblica"⁵⁸; "gli immobili utilizzati - per comprovate ed effettive finalità istituzionali - dalle Amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, dagli Enti Pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e dalle Agenzie istituite dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300 (e successive modificazioni)"; "i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale"; "i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti

⁵³ L'individuazione dovrà avvenire, secondo quanto prevede il comma 4 dell'art. 5, tra i beni "non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non 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, e di cui all'articolo 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché non 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."

⁵⁴ Si fa riferimento, in particolare, ai commi 27 e ss. dell'art. 2, Legge 23 dicembre 2009, n. 191, "legge finanziaria 2010".

⁵⁵ Art. 2, comma 27 della legge n. 191 del 2009.

⁵⁶ Art. 5, comma 2 dello schema di decreto.

⁵⁷ "Ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale", secondo quanto stabilisce la lettera d) dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009.

⁵⁸ Art. 5, comma 5 dello schema di decreto.

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 energetiche"*; *"le strade ferrate in uso"*.

Per quanto concerne i beni non trasferibili e che fanno parte della categoria degli immobili utilizzati per finalità istituzionali dalle Amministrazioni statali e dagli altri enti richiamati, lo schema di decreto introduce un procedimento⁵⁹ che ha l'obiettivo di imporre alle varie amministrazioni dello Stato una operazione di trasparenza, incentrata sulla necessità di motivare la scelta di trattenere il bene. Queste ultime hanno infatti l'obbligo di comunicare all'Agenzia del Demanio, con adeguata motivazione, gli elenchi dei beni che richiedono di escludere dal trasferimento⁶⁰. Nei successivi trenta giorni l'Agenzia dovrà pubblicare sul proprio sito internet l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (elenco che potrà essere integrato o modificato con il medesimo procedimento) assieme all'indicazione delle motivazioni pervenute.

Discorso a parte merita la categoria dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale. La legge-delega ha richiesto di individuare le tipologie di beni a rilevanza nazionale non trasferibili, *"ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale"*⁶¹. L'interpretazione che ha dato della norma lo schema di decreto è stata quella di inserire la categoria dei *beni appartenenti al patrimonio culturale* (è stato eliminato l'aggettivo *"nazionale"*) tra i beni non trasferibili, facendo però salva la disciplina contenuta nel codice dei beni culturali in cui si prevede che alcune categorie di beni culturali demaniali possano essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali⁶². Lo schema di decreto, pertanto, consente ancora il trasferimento di alcuni beni culturali dallo Stato agli enti territoriali.

Da quanto si è visto, se si considerano le diverse tipologie di beni non trasferibili - in particolar modo, gli immobili utilizzati per *"finalità istituzionali"* - e i dubbi relativi al verificarsi di un effettivo processo di attribuzione agli enti territoriali dei beni del demanio militare, sorge il sospetto che il numero di beni effettivamente *"utili"* che rientrerà nel patrimonio disponibile di Regioni ed Enti locali possa non essere molto significativo.

-3.5. Il riordino della disciplina dei fondi immobiliari e la disposizione relativa all'invarianza dei gettiti.

⁵⁹ Al comma 3 dell'art. 5 dello schema di decreto.

⁶⁰ La comunicazione va fatta entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

⁶¹ Art. 19, lett. d), della legge n. 42 del 2009.

⁶² Ci si riferisce all'art. 54 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137". I primi due commi di tale articolo elencano una serie di beni culturali demaniali tra i quali vi sono gli immobili e le aree di interesse archeologico, gli immobili riconosciuti monumenti nazionali con atti aventi forza di legge, le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, gli archivi. Il terzo comma prevede appunto la possibilità che i beni appartenenti a tale elenco possano essere "oggetto di trasferimento tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali".

Lo schema di decreto prevede un riordino della disciplina normativa dei fondi immobiliari⁶³ in cui gli enti territoriali possono chiedere che vengano direttamente attribuiti i beni trasferiti, al fine di rendere più agevole l'applicazione di uno dei principi generali già richiamati, vale a dire il criterio della *capacità finanziaria*⁶⁴. Si prevede, in particolare, che la disciplina dei fondi immobiliari venga modificata da uno o più regolamenti di delegificazione, sulla base dei principi e criteri generali contenuti nello schema di decreto⁶⁵.

La disposizione si propone di modificare quella parte della normativa vigente che ha ostacolato la creazione di fondi immobiliari da parte degli enti territoriali. Si pensi, ad esempio alla norma che prevede che l'ente territoriale debba contribuire al fondo con un apporto in denaro⁶⁶ e alle conseguenti possibili difficoltà nel reperire le necessarie risorse finanziarie. A tale riguardo, si richiede ai regolamenti di delegificazione di indicare espressamente le disposizioni relative alla facoltatività dell'apporto in denaro da parte degli enti territoriali. Viene inoltre stabilito che anche le persone fisiche e le persone giuridiche possano sottoscrivere quote di questi fondi immobiliari attraverso versamenti in denaro, apporto di beni immobili o di altri diritti reali⁶⁷ e che ad uno stesso fondo possano partecipare più Regioni ed Enti locali. Si prevede poi la possibilità di ottenere ulteriori conferimenti di beni e di utilizzare la liquidità per acquistare altri beni che possano contribuire alla valorizzazione del patrimonio del fondo immobiliare. La norma proposta consente, inoltre, di applicare anche ai fondi immobiliari i vantaggi fiscali previsti dalla normativa vigente⁶⁸ e richiede ai regolamenti la revisione della disciplina relativa alla dismissione delle quote relative ai fondi.

La riorganizzazione della disciplina, proponendosi di facilitare l'effettiva possibilità dell'ente territoriale di istituire un fondo immobiliare e prevedendo il coinvolgimento delle risorse dei privati, sembra dunque avere come obiettivo l'utilizzo di tali fondi da parte degli enti come ulteriori strumenti di entrate.

Infine, nello schema di decreto si prevede che tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del decreto legislativo siano esenti da ogni tributo e si dispone che, con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano determinati criteri e tempi per ridurre le risorse spettanti a Regioni ed Enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali

⁶³ Art. 6 dello schema di decreto. La disciplina dei fondi immobiliari è contenuta nella legge 25 gennaio 1994, n. 86. In particolare, lo schema di decreto modifica la disciplina di cui all'art. 14-*bis* di tale legge.

⁶⁴ Art. 2, comma 5 dello schema di decreto. La norma prevede appunto che, per facilitare l'attuazione del criterio della *capacità finanziaria*, l'ente territoriale possa richiedere l'attribuzione diretta del bene statale nei fondi immobiliari. Si veda, in tal senso, il paragrafo 3.1.

⁶⁵ I regolamenti dovranno essere emanati entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di questo decreto legislativo su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per gli affari regionali.

⁶⁶ Comma 2 e comma 3 dell'art. 14- *bis*, legge 25 gennaio 1994, n. 86.

⁶⁷ Condizionati, nel caso di attribuzione a titolo non oneroso di beni statali, a un contestuale ed equivalente apporto a titolo gratuito dei sottoscrittori privati.

⁶⁸ Di cui all'art. 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 ferma restando l'applicabilità, per quanto riguarda gli apporti effettuati dagli enti pubblici, della disciplina fiscale di cui ai commi 10 e 11 dell'art. 14- *bis*, legge 25 gennaio 1994, n. 86.

derivante dal processo di trasferimento dei beni statali⁶⁹. La disposizione ha dunque l’obiettivo di compensare - attraverso una riduzione delle risorse a favore di Regioni ed Enti locali - le minori entrate statali derivanti dalla cessione dei beni agli enti territoriali. Questa previsione normativa fa sorgere dei dubbi dovuti al fatto che la determinazione dei criteri per ridurre i trasferimenti statali a Regioni ed Enti locali – e la conseguente concreta quantificazione della diminuzione degli stessi - viene affidata in via esclusiva allo Stato, senza prevedere un tavolo di confronto con gli enti territoriali. Da questo punto di vista, sarebbe senza dubbio più opportuno stabilire che anche per l’adozione dei Decreti aventi ad oggetto la riduzione dei trasferimenti statali sia necessaria la previa intesa in sede di Conferenza unificata.

⁶⁹

Art. 7 dello schema di decreto.