



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Maggio 2010

a cura
DELL'ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Stefano Ranucci

Roma, 10 giugno 2010

Indice

LEGISLAZIONE **3**

DECRETO LEGISLATIVO N. 85/2010 - IL FEDERALISMO DEMANIALE **3**

LEGISLAZIONE

Decreto Legislativo n. 85/2010 - Il Federalismo Demaniale

Premessa

Il *Decreto Legislativo n. 85 del 28 maggio 2010* dà attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 19 della Legge n. 42 del 2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) attraverso la disciplina delle modalità di attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane, e Regioni di un proprio patrimonio. Il *D.lgs. n. 85/2010* sul cosiddetto "Federalismo Demaniale" rappresenta il primo intervento normativo che dà attuazione a disposizioni contenute nella legge di delega al Governo in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Nei nove articoli di cui si compone il decreto, che alla data di redazione del presente documento è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, sono individuati:

- I parametri per l'attribuzione del patrimonio agli enti territoriali.
- Le tipologie di beni che possono essere trasferiti.
- La procedura per il trasferimento dei beni.
- Le finalità da perseguire attraverso la gestione del patrimonio attribuito agli enti territoriali.

Individuazione dei criteri per il trasferimento dei beni

L'art. 1 del decreto stabilisce che i beni statali da attribuire agli enti territoriali sono individuati con appositi decreti attuativi dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Al primo comma dell'articolo si stabilisce inoltre, che il trasferimento dei beni avverrà a titolo non oneroso per i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni; tali enti sono però tenuti a garantire la massima valorizzazione funzionale dei beni loro attribuiti, come espressamente indicato al comma secondo dell'articolo 1.

A fronte dei trasferimenti di beni, gli enti territoriali subiranno a partire dal primo esercizio successivo alla data del trasferimento una riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti derivanti da trasferimenti centrali, la riduzione avverrà in misura pari alla diminuzione delle entrate erariali collegate ai beni trasferiti¹. Sarà, dunque, compito degli enti territoriali gestire

¹ La riduzione dei trasferimenti è stabilita all'articolo 9 comma 2 del decreto legislativo.

in modo più profittevole i beni trasferiti massimizzandone il valore funzionale anche attraverso l'alienazione.

I criteri per l'attribuzione del patrimonio agli enti territoriali e per l'individuazione dei beni da trasferire sono descritti nell'articolo 2 del decreto; al comma 1 è previsto infatti che lo Stato individui i beni da attribuire secondo i criteri di:

- a) Territorialità.
- b) Sussidiarietà.
- c) Adeguatezza.
- d) Semplificazione.
- e) Capacità finanziaria.
- f) Correlazione con competenze e funzioni.
- g) Valorizzazione ambientale.

I criteri di territorialità sussidiarietà e adeguatezza devono essere interpretati nel senso di attribuire a ciascun ente territoriale, beni o gruppi di beni in funzione del radicamento sul territorio. In particolare il comma 5 lettera a) stabilisce che i beni sono attribuiti considerando il loro radicamento sul territorio ai Comuni, salvo che, data l'entità o la tipologia del bene o del gruppo di beni, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a Province, Città Metropolitane o Regioni quali livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione.

In base al criterio di semplificazione è data facoltà agli enti territoriali di inserire i beni trasferiti nei processi di alienazione e dismissione del patrimonio immobiliare di cui all'articolo 58 del Decreto Legge 112 del 2008². Per i beni trasferiti, inseriti in processi di alienazione, è tuttavia richiesta l'approvazione da parte di un'apposita conferenza di servizi. La determinazione della conferenza di servizi con la quale si approva il piano di alienazione dell'Ente Locale proponente, costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale.

L'importanza attribuita alla valorizzazione dei beni trasferiti, in particolare in relazione alla facoltà concessa all'ente di alienare il bene trasferito è sottolineata dalle prescrizioni contenute nel art. 4 comma 3 il quale stabilisce che i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'ente e possono essere alienati solo a seguito di variazione

² I processi di alienazione cui si fa riferimento sono relativi all'attività di riordino gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti territoriali previsti dall'art. 58 DL 112/2008. Il decreto prevede la redazione di un apposito elenco approvato dall'organo di Governo dell'Ente che individua i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

urbanistica e del rilascio di un'attestazione di congruità da parte dell'Agenzia del Demanio o dell'Agenzia del Territorio.

Limiti alla possibilità di alienare i beni trasferiti sono stabiliti al comma 2 dell'articolo 2, che dispone, per gli enti locali in stato di dissesto, l'impossibilità di alienare i beni ad essi attribuiti. Gli enti territoriali in stato di dissesto potranno pertanto utilizzare i beni trasferiti solo per fini istituzionali, almeno finché dura lo stato di dissesto.

Ulteriore criterio individuato per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali è il criterio della capacità finanziaria, intesa come idoneità dell'ente di poter far fronte alle uscite finanziarie necessarie a tutelare, gestire e valorizzare il bene.

Nell'attribuzione dei beni si deve dunque tener conto della capacità dell'ente assegnatario di poter sostenere i livelli di spesa associati al bene e necessari a garantirne la corretta manutenzione e valorizzazione.

Nella individuazione dei beni da trasferire il Governo terrà conto anche delle correlazioni esistenti tra le competenze dell'ente e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente in relazione alla capacità di una effettiva tutela, gestione e valorizzazione del bene trasferito.

In ultimo, nell'individuazione del patrimonio da attribuire a ciascun ente territoriale si dovrà tenere conto della capacità dell'ente di assicurare attraverso un'adeguata gestione, lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Le tipologie di beni trasferibili ed i beni non trasferibili

L'art. 5 del decreto individua le tipologie di beni trasferibili ed i beni che al contrario sono esclusi dal trasferimento; per i beni trasferibili, il trasferimento riguarda i beni immobili con i relativi arredi e pertinenze.

In base alle disposizioni del comma 1 sono beni trasferibili:

- a) I beni appartenenti al demanio marittimo con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali. In tale tipologia di beni rientrano a titolo esemplificativo, i lidi e le spiagge, le rade ed i porti, le lagune, le foci dei fiumi, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.
- b) I beni appartenenti al demanio idrico, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale. Con esclusione dei fiumi ed dei laghi di ambito sovra regionale a patto che non sia prevista un'intesa tra le regioni interessate per la gestione congiunta e ferma restando la eventuale disciplina di livello nazionale. Il trasferimento può pertanto,

essere relativo a fiumi, torrenti e laghi di dimensioni regionali e delle relative opere idrauliche.

- c) Gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale ad esclusione di quelli di interesse nazionale.
- d) Le miniere e le relative pertinenze ubicate sulla terraferma.
- e) Gli altri beni immobili ubicati nel territorio dello stato ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Ai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 5 sono inoltre individuate altre tre categorie di beni trasferibili, sebbene la loro trasferibilità è subordinata alla realizzazione di una specifica attività di individuazione ovvero è subordinata alla sottoscrizione di accordi di valorizzazione.

I beni trasferibili appartenenti a tali categorie sono:

- f) I beni immobili comunque in uso al Ministero della Difesa non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale e non oggetto di attività di alienazione stabilite con precedenti atti normativi³. L'individuazione e l'attribuzione di tali beni immobili è prevista, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, su proposta del Ministero della Difesa, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministro per le Riforme per il Federalismo e previa intesa sancita in Conferenza Unificata.
- g) I beni culturali mobili ed immobili oggetto di specifici accordi di valorizzazione e di programmi e piani strategici di sviluppo culturale sottoscritti dallo Stato con le Regioni e gli altri Enti territoriali. Entro un anno dall'entrata in vigore del decreto, lo Stato provvederà al trasferimento di tali beni agli enti territoriali in virtù degli accordi sottoscritti.
- h) Le aree comprese nei porti di rilevanza nazionale e non funzionali all'attività portuale; tali aree possono essere trasferite dall'Agenzia del Demanio al Comune se suscettibili di riqualificazione urbanistica e previa autorizzazione dell'Autorità Portuale o della competente Autorità Marittima.

Sono escluse dal trasferimento i seguenti beni immobili con le relative pertinenze:

- 1) Gli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato per lo svolgimento delle finalità istituzionali.

³ Il riferimento è alle disposizioni contenute nell'art. 14 bis del decreto legge 112 del 2008 così come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 2008 relativo alla riorganizzazione, razionalizzazione e dismissione del patrimonio infrastrutturale del Ministero della Difesa, ed alle disposizioni contenute nella Legge finanziaria 2008 al comma 628 dell'art. 2 inerenti anch'esse alla razionalizzazione del patrimonio immobiliare del Ministero della difesa.

- 2) I porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale.
- 3) I beni appartenenti al patrimonio culturale ad esclusione di quelli oggetto di specifici accordi di valorizzazione e di sviluppo con gli enti territoriali.
- 4) Le reti di interesse statale, comprese le reti stradali, ferroviarie ed energetiche in uso di proprietà dello Stato.
- 5) I parchi nazionali e le riserve naturali statali.
- 6) I beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale.

La procedura per l'individuazione dei beni esclusi dal trasferimento prevede, a cura delle amministrazioni dello Stato interessate, la redazione di un elenco adeguatamente motivato dei beni cui si chiede l'esclusione dal trasferimento. L'elenco deve essere inviato entro novanta giorni dalla data di approvazione del decreto all'Agenzia del Demanio, che può richiedere chiarimenti in ordine alle motivazioni trasmesse. Entro i successivi quarantacinque giorni, e previo parere della Conferenza Unificata, l'Agenzia del Demanio rende pubblico sul sito internet dell'Agenzia l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento con l'indicazione delle motivazioni dell'esclusione.

La procedura di trasferimento

Diversificata ed alquanto articolata appare la procedura di attribuzione e di trasferimento dei beni agli enti territoriali descritta dall'art. 3 del decreto. Alcune tipologie di beni, i beni del demanio marittimo ed idrico, sono infatti attribuite direttamente dallo Stato agli enti territoriali, per le restanti tipologie di beni l'attribuzione e invece, subordinata alla richiesta di trasferimento da parte dell'ente territoriale.

L'*attribuzione diretta* è stabilita con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴ da adottarsi entro cento ottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto sul federalismo demaniale; con tali decreti sono trasferiti:

- ✓ Alle Regioni i beni del demanio marittimo ed i beni del demanio idrico che insistono sul territorio di più Province, ad esclusione dei fiumi e dei laghi di ambito sovra regionale per i quali è richiesta un'intesa tra le Regioni interessate.

⁴ Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è approvato 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 con gli altri Ministri competenti per materia.

- ✓ Alle Province i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari che insistono sul territorio di una sola provincia e le miniere e relative pertinenze ad esclusione dei giacimenti petroliferi e di gas ed i siti di stoccaggio di gas naturale.

Le Regioni dovranno trasferire una quota dei canoni derivanti dall'utilizzo del demanio idrico alla Province su cui insiste il bene trasferito, sulla base di un accordo che tenga conto dell'entità delle risorse idriche che insistono sul territorio della Provincia. Se l'intesa tra Regione e Provincia non è sancita entro un anno dal trasferimento del bene del demanio idrico il Governo determina le quote di canone da destinare alle singole Province.

Per i beni diversi da quelli del demanio idrico e marittimo e delle miniere, è prevista una ***procedura di attribuzione*** articolata ***in tre fasi***:

- 1) Nella prima fase con appositi decreti il Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati elabora degli elenchi nei quali sono individuati i beni che possono essere trasferiti agli enti territoriali. I beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi. Per ciascun bene o gruppo di beni sono fornite adeguate informazioni relative allo stato giuridico in cui si trova il bene, alla consistenza ed al valore del bene, alle entrate ed ai costi di gestione associati al bene.
- 2) Nella seconda fase gli enti territoriali presentano, sulla base degli elenchi contenuti nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, un'apposita domanda all'Agenzia del Demanio nella quale richiedono l'attribuzione dei beni o del gruppo di beni. La domanda, debitamente sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente, deve illustrare le finalità e le modalità di utilizzazione del bene, la destinazione del bene ed un'analisi sui tempi e sulla economicità del suo utilizzo.
- 3) Nella terza fase il Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base dell'analisi delle domande pervenute ed in considerazione dei parametri di attribuzione del patrimonio stabiliti all'art.2 emana un ulteriore decreto con cui attribuisce i beni ai rispettivi enti territoriali. La pubblicazione del decreto di attribuzione in Gazzetta Ufficiale, costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o Ente Locale.

L'art. 3 prevede al comma 5 che qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella domanda di attribuzione il Governo può revocare l'attribuzione all'ente e destinare il bene ad un patrimonio vincolato.

Nel patrimonio vincolato confluiscono, sempre con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche quei beni per i quali non è stata presentata alcuna domanda di trasferimento da

parte degli enti territoriali. Tale patrimonio vincolato è affidato all’Agenzia del Demanio o all’amministrazione dello Stato che ne cura la gestione e provvede alla valorizzazione ed alienazione dei beni, d’intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati. Trascorsi trentasei mesi dal decreto di inserimento dei beni nel patrimonio vincolato i beni per i quali non sono stati stipulati accordi ed intese con gli enti territoriali, rientrano nella piena disponibilità dello Stato e possono essere nuovamente attribuiti. La procedura di attribuzione prevede infatti che ogni due anni con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possano essere attribuiti agli enti territoriali tutti quei beni che si fossero resi disponibili per i trasferimenti. Inoltre gli Enti territoriali possono richiedere con domanda adeguatamente motivata l’attribuzione di beni non inseriti negli elenchi di cui alla prima fase delle operazioni di trasferimento, illustrando la migliore utilizzazione e valorizzazione in sede locale.

A seguito del decreto di attribuzione i beni sono trasferiti con relative pertinenze, accessori, oneri e pesi ed entrano a far parte del patrimonio disponibile di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, secondo quanto stabilito dall’art. 111 del codice di procedura civile⁵, fanno eccezione i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico aeroportuale che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, dal codice della navigazione e dalle norme di settore anche con riferimento alla norme sulla tutela della concorrenza.

I beni sono trasferiti nello stato di fatto o di diritto in cui si trovano, con contestuale immissione di ciascun ente territoriale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici ed ambientali.

La possibilità di alienazione dei beni trasferiti è possibile solo a seguito di adozione di varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di attestazione di congruità rilasciata dall’Agenzia del Territorio o dall’Agenzia del Demanio secondo le rispettive competenze.

Obiettivi perseguiti attraverso il trasferimento

Con il trasferimento dei beni agli enti territoriali, il Governo si pone l’obiettivo di una migliore gestione del patrimonio demaniale ed immobiliare posseduto dallo Stato perseguita attraverso specifici progetti di valorizzazione o di alienazione di tale patrimonio.

Molteplici sono le disposizioni contenute nel decreto sul federalismo demaniale finalizzate a garantire la messa a reddito da parte degli enti territoriali del beni trasferiti, è infatti prevista nella procedura di trasferimento la redazione di una relazione dettagliata da parte dell’Ente

⁵ L’art. 111 del codice di procedura civile stabilisce che il processo prosegue tra le parti originarie, qualora nel corso del processo si trasferisca il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare.

Locale che individui le modalità del progetto di valorizzazione che indichi le spese ed i proventi associati all'utilizzo o all'alienazione del bene.

Proprio allo scopo di garantire la massima valorizzazione del patrimonio trasferito e di migliorare la capacità finanziaria degli enti locali, all'articolo 6 del decreto è prevista la possibilità di ricorrere a uno o più fondi comuni di investimento, solo a seguito di varianti allo strumento urbanistico. La congruità del valore di trasferimento al fondo comune è attestata dall'Agenzia del Territorio o del Demanio secondo le rispettive competenze. Al comma 3 dell'articolo 6 è prevista anche la partecipazione della Cassa depositi e prestiti a tali fondi comuni di investimento.

In ultimo, tra le disposizioni finali contenute nell'art. 9 sono previste le seguenti agevolazioni e disposizioni:

- ✓ Esenzione da ogni diritto o tributo per tutti gli atti, contratti, formalità ed adempimenti previsti per l'attuazione dei trasferimenti.
- ✓ Le spese associate ai beni trasferiti non sono ricomprese ai fini del calcolo dei vincoli stabiliti dal patto di stabilità per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e manutenzione dei beni trasferiti.
- ✓ Per i trasferimenti dei beni è garantita la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie anche prevedendo che al trasferimento delle funzioni possa corrispondere il trasferimento di risorse umane tale da evitare duplicazioni delle funzioni.

Tra gli effetti finanziari previsti dal decreto, accanto alla riduzione dei trasferimenti erariali agli enti territoriali per un importo equivalente alle minore entrate erariali associate ai beni trasferiti, è stabilita la destinazione delle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dalla alienazione dei beni trasferiti o dalla cessione delle quote ai fondi immobiliari chiusi. Si sottolinea però che solo una quota delle risorse derivanti alla Regione o all'Ente Locale dalla alienazione dei beni trasferiti e delle quote dei fondi patrimoniali resta nella disponibilità dell'ente, il comma 5 dispone infatti che le risorse sono destinate:

- ✓ per il 75% a riduzione del debito dell'ente ovvero in mancanza di debito o per la quota eccedente il debito a spese di investimento;
- ✓ per il 25% le somme sono destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.