

Domenico Siclari

Consigliere parlamentare

Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, Università di Roma "La Sapienza"

IL D.LGS. N. 85 DEL 2010 IN MATERIA DI FEDERALISMO PATRIMONIALE NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE

1. Il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, recante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, è stato emanato in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, che aveva delegato il Governo appunto ad emanare decreti legislativi, con riguardo all'attuazione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, che stabilissero i principi generali per l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio. La specifica norma di delega va ricollegata a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della stessa legge n. 42, che, nell'indicare l'ambito di intervento, ha previsto che essa rechi la disciplina dell'attribuzione di un proprio patrimonio agli enti territoriali.

L'attribuzione di un patrimonio alle Regioni e agli enti locali trova il suo fondamento nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante la riforma del Titolo V della Carta, il quale prevede l'attribuzione di un patrimonio a regioni, comuni, province e città metropolitane. Rispetto alla formulazione originaria dell'art. 119, la riforma del 2001 utilizza la nozione di "patrimonio" in luogo di quella di "demanio" e prevede l'attribuzione di un proprio patrimonio non solo alle regioni, bensì a tutti i livelli territoriali (cfr. G. Fransoni - G. Della Cananea, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, vol. III, Torino, 2006, 2375).

Le finalità e gli auspici di politica legislativa del decreto in commento, oltre che dalla norma di delega recata dalla legge n. 42 del 2009, ben si evincono dalla lettura delle premesse al parere reso sullo schema dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, secondo cui "il federalismo patrimoniale, lungi dall'essere inteso come uno strumento volto al soddisfacimento di egoismi territoriali ovvero a depauperare il patrimonio statale, vuole rappresentare un nuovo e più moderno approccio per la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici, un'opportunità per ampliare le potenzialità di utilizzo di un patrimonio spesso, in passato, trascurato o inadeguatamente messo a reddito; esso costituisce inoltre un'occasione per riqualificare beni demaniali che scontano oggi, sovente, una divaricazione tra il soggetto proprietario, l'ente gestore delle funzioni amministrative ed il livello territoriale sul quale gli stessi beni insistono, che ne rende complessa e farraginoso la effettiva valorizzazione nell'interesse della collettività".

2. Il contenuto del decreto legislativo in commento attua le indicazioni della norma di delega,

definendo – pur in presenza di aspetti ancora suscettibili di ulteriore chiarificazione – la portata sia del processo di attribuzione dei beni sia del loro utilizzo da parte degli enti pubblici territoriali.

Viene stabilito, innanzitutto, che gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti ad assicurarne la massima valorizzazione funzionale (art. 1, comma 2). Al riguardo, va segnalato che l'art. 19 della legge n. 42 del 2009, stabilendo i principi e criteri direttivi in materia di decentramento patrimoniale, non aveva invece previsto in modo espresso un obbligo di valorizzazione dei beni del patrimonio attribuiti. L'espressione "valorizzazione funzionale" utilizzata dal legislatore delegato non sembra avere precedenti nella legislazione italiana, di guisa che tale valorizzazione "funzionale" dei beni attribuiti agli enti territoriali dovrà concretarsi in soluzioni gestorie che diano attuazione alla *ratio* complessiva del d.lgs. n. 85 del 2010, come risulta anche dalla norma di delega, e che da questa siano ricavabili in via interpretativa.

Con riguardo alla procedura di individuazione e attribuzione dei beni, è previsto che lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individui i beni da attribuire a titolo non oneroso a comuni, province, città metropolitane e regioni, sulla base dei criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale (art. 2, comma 1). L'ente territoriale, dopo l'attribuzione, deve disporre del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la massima valorizzazione funzionale, a vantaggio, non solo diretto ma anche indiretto, della collettività territoriale rappresentata (comma 4).

I beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso, a comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in quote indivise (comma 5). I singoli beni possono essere attribuiti a più enti corrispondenti a diversi livelli di governo o a più enti del medesimo livello di governo, ovvero in maniera mista (ad esempio, a più enti del medesimo livello di governo e ad un ente di un diverso livello di governo, dovendo comunque, in questi casi, essere indicate le quote dei singoli enti).

In generale, con uno o più d.P.C.M., previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, secondo le modalità previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, 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 con gli altri Ministri competenti per materia, devono essere individuati i beni per l'attribuzione ad uno o più livelli di governo territoriale mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti nei citati decreti (art. 3, comma 3).

Gli elenchi dei beni acquistano efficacia a partire dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale di tali decreti, e, pertanto, le regioni e gli enti locali interessati possono procedere alla presentazione della richiesta di attribuzione, da presentare entro 60 giorni dalla data di pubblicazione dei medesimi decreti nella Gazzetta ufficiale, all'Agenzia del demanio. Sulla base alle richieste di assegnazione pervenute entro tale termine, viene adottato, entro i successivi 60 giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze sentite le regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore d.P.C.M., riguardante l'attribuzione dei beni, che produce a sua volta effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale e costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna regione o di ciascun ente locale.

Con riguardo ai beni per i quali le regioni e gli enti locali non hanno presentato la richiesta di

attribuzione, essi dovranno confluire in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che ne cura la gestione i quali dovranno provvedere, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati sulla base di appositi accordi di programma o protocolli d'intesa, alla valorizzazione e alienazione dei beni stessi. A seguito del d.P.C.M. di trasferimento, i beni demaniali e patrimoniali dello Stato indicati dall'art. 5, salvo alcune eccezioni, entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti pubblici territoriali (art. 4).

Con riguardo al regime giuridico applicabile a tali beni, essi sono alienabili, usucapibili e suscettibili di essere espropriati per pubblica utilità e sottoposti ad esecuzione forzata; la loro inclusione nel novero del patrimonio disponibile, secondo la giurisprudenza più recente, fa sì invero che essi siano "riconducibili al regime di appartenenza del diritto comune, ferma restando la rilevanza (indiretta) di alcune regole di organizzazione amministrativa della gestione dei beni o di particolari principi di trasparenza contrattuale in relazione alle attività di alienazione (si pensi alle regole in materia di "dismissioni immobiliari")" (Cons. Stato, Sez. V, 6 dicembre 2007, n. 6265). Il regime giuridico dei beni trasferiti appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale resta invece quello previsto per i beni demaniali dal codice civile e della navigazione e da altre leggi speciali, rimanendo tali beni pertanto, anche dopo il trasferimento, ai sensi dell'art. 823 c.c., inalienabili, non usucapibili, insuscettibili di espropriazione forzata. Lo Stato può ampliare ulteriormente la lista dei beni trasferiti da considerare come "demaniali" o facenti parte del patrimonio indisponibile, dovendo tuttavia in tal caso il d.P.C.M. di assegnazione motivarne il mantenimento nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile. Il trasferimento dei beni ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascun ente territoriale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

I beni trasferiti che costituiranno il patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni potranno essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico e previa attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze (art. 4, comma 3).

L'art. 5 del d.lgs. n. 85 individua le tipologie dei beni statali trasferibili a richiesta di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in attuazione del disposto dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009 che aveva previsto che il legislatore delegato individuasse le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, tra i quali, in particolare, i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale (lett. d). A decorrere dal 1° gennaio 2012 e con cadenza biennale, possono essere adottati ulteriori d.P.C.M. finalizzati all'attribuzione di ulteriori beni resisi disponibili (art. 7, comma 1).

Con riguardo ai profili più strettamente finanziari delle relazioni intercorrenti tra i diversi livelli di governo, è previsto che con uno o più d.P.C.M. vengano determinate le modalità per la riduzione, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali contestualmente e in misura corrispondente alla riduzione delle entrate erariali

conseguente al processo di trasferimento dei beni statali (art. 9, comma 2), con l'evidente obiettivo di compensare, mediante una riduzione delle risorse a favore degli enti territoriali, le minori entrate statali derivanti dalla cessione dei beni a tali enti, volendo così assicurare la neutralità finanziaria dell'operazione di trasferimento.

3. Come era auspicabile, l'apporto parlamentare fornito dalla Commissione bicamerale per il federalismo fiscale nell'ambito del processo di attuazione della delega di cui alla legge n. 42 del 2009 si è rivelato assai proficuo, portando a modificare in più punti il testo dello schema di decreto legislativo presentato dal Governo alle Camere.

Si può qui ricordare, ad esempio, la precisazione inserita all'art. 2, comma 2, la quale esclude opportunamente che gli enti territoriali in condizione di dissesto finanziario possano procedere alla alienazione dei beni loro attribuiti fin tanto che perdura il loro stato di dissesto, in maniera tale da evitare che i proventi derivanti dalla cessione del patrimonio immobiliare ricevuto dallo Stato possano essere impiegati nei processi di risanamento.

Ancora, nel testo definitivo si è tenuto conto, in relazione al possibile inserimento dei beni da parte delle Regioni e degli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, della sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2009, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale di parte del richiamato art. 58 laddove si prevedeva che la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisse variante allo strumento urbanistico generale. A seguito del parere della Commissione bicamerale, è stato ora previsto che la deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni sia trasmessa ad un'apposita Conferenza di servizi, che opera ai sensi degli artt. 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge n. 241 del 1990, alla quale partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, e che acquisisce tutte le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica; la determinazione finale della Conferenza costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale, fissandone i relativi limiti e vincoli.

Con riguardo alla valorizzazione dei beni immobili degli enti territoriali attraverso il loro conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare prevista dall'art. 6 del decreto, nel testo originario dello schema si demandava a uno o più regolamenti il riordino e l'adeguamento della disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliari con apporto pubblico prevalente, di cui all'art. 14-bis della legge n. 86 del 1994, al fine di favorire l'applicazione del criterio della capacità finanziaria degli enti territoriali assegnatari dei beni. Al riguardo, la Commissione Affari costituzionali della Camera, nei rilievi al testo poi recepiti nel parere espresso dalla Commissione bicamerale, proponeva di eliminare tali disposizioni, in quanto nella legge di delegazione legislativa n. 42 del 2009 non se ne rinveniva lo specifico criterio direttivo. La versione definitiva dell'art. 6 del decreto prevede ora che i beni trasferiti agli enti territoriali, previa loro valorizzazione, possono essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare istituiti ai sensi dell'art. 37 del testo

unico dell'intermediazione finanziaria di cui al d.lgs. n. 58 del 1998, ovvero dell'art. 14-*bis* della legge n. 86 del 1994, mediante le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico previste dall'articolo 2, comma 5, lettera *b*) del decreto, autorizzando altresì la Cassa depositi e prestiti a partecipare a tali fondi comuni di investimento.

Infine, con riguardo ai profili finanziari attinenti alle relazioni intergovernative, va segnalato che, a seguito delle indicazioni fornite nel parere espresso dalla Commissione bicamerale, è stata introdotta, al comma 5 dell'art. 9, la previsione di vincoli in relazione alla destinazione dei proventi derivanti a ciascun ente territoriale dall'alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito, stabilendosi che le risorse nette derivanti a ciascun ente dalla eventuale alienazione, nonché quelle derivanti da eventuali cessioni di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti, debbano essere acquisite dall'ente territoriale per un ammontare pari al 75 per cento delle stesse, al fine di essere destinate alla riduzione del debito dell'ente e, in assenza del debito o comunque per la eventuale parte restante, a spese di investimento, mentre la residua quota del 25 per cento deve essere destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Si è pertanto mutuata la soluzione prevista per le dismissioni immobiliari dello Stato, per le quali vige un vincolo di destinazione dei relativi proventi a riduzione del debito pubblico; fra l'altro, è bene ricordare come il criterio di delega di cui all'art. 17, comma 1, lettera *e*) della legge n. 42 del 2009 ha previsto l'introduzione, nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, di un sistema sanzionatorio che dispone il divieto dell'assunzione di personale e di iscrizione in bilancio di spese discrezionali sino all'assunzione da parte dell'ente di provvedimenti idonei a raggiungere gli obiettivi, fra i quali è specificamente annoverata anche l'alienazione di beni rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente.

4. L'emanazione del decreto n. 85 porta a compimento una ulteriore tappa nel processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, con riguardo ad un aspetto, quello del patrimonio proprio degli enti territoriali, cui si guarda spesso con una certa sufficienza, considerandolo di rilievo minore rispetto ai profili fiscali e di rideterminazione dei trasferimenti erariali. Esso appare invece rilevante sia al fine di consentire agli enti territoriali di conseguire ulteriori risorse proprie, sia soprattutto – ed è questo, a nostro avviso, il profilo più virtuoso – al fine di consentire una effettiva valorizzazione dei beni pubblici nell'interesse dei cittadini, stante la prossimità del livello di governo cui vengono assegnati i beni stessi, mediante un'adeguata informazione della collettività territoriale circa il processo di valorizzazione e, se del caso, l'indizione di forme di consultazione popolare in ordine alla loro gestione.

Nel corso del procedimento di attuazione della delega legislativa è emersa una forte valorizzazione del ruolo del Parlamento, in quanto numerose condizioni e osservazioni contenute nel parere della Commissione bicamerale sono state poi recepite nel testo definitivo del decreto, e, per tale via, le assemblee elettive sembrano aver recuperato il ruolo che compete loro nel processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, anche successivamente all'approvazione della relativa legge di delegazione legislativa.

Trova conferma, invece, nei fatti, il carattere "debole" della collaborazione interistituzionale in materia finanziaria, nel mancato raccordo del livello statale con le autonomie mediante il sistema delle

Conferenze, in quanto sul testo dello schema di decreto poi emanato in via definitiva non è stata raggiunta la pure prevista intesa in sede di Conferenza unificata, essendo stata trasmessa dal Governo alle Camere soltanto la relazione, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 42, sui lavori svolti dalla stessa Conferenza. Risulta anche da ciò evidente l'esigenza più generale di favorire l'effettività della partecipazione territoriale alle decisioni statali, mediante un riordino complessivo del sistema delle Conferenze volto ad individuare un punto di equilibrio tra esigenze centralistiche ed esigenze autonomistiche, anche tenendo conto di modelli offerti dalle esperienze di altri ordinamenti (cfr. R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 233 ss.).

Negli auspici, invero, di politica legislativa accolti dal decreto, la collaborazione interistituzionale in materia finanziaria risulta viepiù promossa, anche considerando che, a seguito del parere della Commissione bicamerale, è stata fra l'altro inserita nel testo definitivo una disposizione (art. 8) che prevede la facoltà per gli enti territoriali di procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche convocando conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, le cui risultanze andranno trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza.