



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# INNOVAZIONE E DIRITTO

## Paola Coppola

**Il federalismo demaniale: lo schema di D.Lgs. in corso di approvazione. Molte ombre, poca luce.**

Lo scorso 17 dicembre 2009, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo riguardante il cd. "federalismo demaniale", avente ad oggetto l'attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio. Si tratta del *primo decreto attuativo del federalismo fiscale* predisposto dal Governo in attuazione della art. 19 della legge n. 42/2009<sup>1</sup>, pur senza passare al vaglio tecnico della *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* (COPAFF), nonostante detta commissione sia a detto scopo istituita (ex art. 4, L. n. 42/2009)<sup>2</sup>. Lo schema di D.Lgs. in commento dovrà affrontare ancora un lungo iter prima della sua approvazione prevista per maggio prossimo, compreso il suo passaggio alla *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (ex art. 3, L. n. 42/2009) ad oggi ancora non istituita<sup>3</sup>.

Nelle intenzioni del governo centrale, questo processo si originerebbe dall'esigenza di "riallocare" i beni statali agli enti di più vicina prossimità ai cittadini, secondo il noto principio di sussidiarietà, al fine di consentirne la "massima valorizzazione", e di responsabilizzare gli enti

---

<sup>1</sup> Art. 19, L. n. 42/2009 (Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

<sup>2</sup> E' stata, infatti, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con DPCM 3 luglio 2009, la Commissione

tecnica paritetica, alla quale la sottoscritta partecipa in qualità di tecnico designato dalla Regione Campania, quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie legate al federalismo. La Commissione è stata istituita, infatti, al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei

decreti attuativi del federalismo ed è formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all' articolo 114, secondo comma, della Costituzione.

<sup>3</sup> La Commissione parlamentare (15 senatori e 15 deputati) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale, verifica lo stato di attuazione della legge, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione

richiedenti di fronte ai propri elettori, come imporrebbe una democrazia maggiormente partecipata.

Il punto è, però, che la base giuridica fino ad ora costruita non si presta ad una chiara ed univoca lettura. Come si vedrà, infatti, dall'analisi dello schema di D.Lgs. emergono alcuni nodi interpretativi che rendono, di fatto, inapplicabile le procedure ivi indicate, oltre che di difficile comprensione le opportunità degli enti assegnatari collegate all'acquisizione, anche e soprattutto per l'indeterminatezza dei costi/benefici legati al processo.

#### *1. Il procedimento di attribuzione (rectius: trasferimento) dei beni statali.*

All'art. 1 del D.Lgs. viene, innanzitutto, specificato l'oggetto del decreto che consiste nell'***attribuzione a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, che ne abbiano fatto richiesta, di beni statali.*** Dal tenore letterale di detta disposizione non bisognerebbe, invero, porre in dubbio, che l'attribuzione dei beni statali debba avvenire alle Regioni ed agli Enti territoriali "***che ne abbiano fatto richiesta***". Così pure l'art. 2, comma 1, rubricato "***Attribuzione del patrimonio***", stabilisce espressamente che "***lo Stato, previa intesa conclusa con la Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso (...).*** Il comma 2 dell'art. 2, ancora specifica che i "***Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono chiedere l'attribuzione a titolo non oneroso dei beni già individuati a tal fine dallo Stato. Lo Stato, sulla base delle richieste degli enti territoriali, procede all'attribuzione dei beni***".

Il procedimento di attribuzione del patrimonio statale, in definitiva, sembrerebbe avvenire secondo il seguente schema composto da tre fasi ed in particolare: a) in quella dell'**individuazione** dei beni da attribuire da parte dello Stato; b) in quella della **richiesta** da parte della Regione o dell'Ente territoriale dei beni già individuati dallo Stato; c) in quella dell'**attribuzione** da parte dello Stato ad uno dei soggetti richiedenti.

Senonchè l'art. 3 comma 1, rubricato: "**Trasferimento**" così recita: "***i beni sono individuati ed attribuiti ad uno o più livelli di governo territoriale mediante l'inserimento in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, previa intesa in sede di Conferenza Unificata***". Il che porterebbe a ritenere che i beni **siano (solo) dapprima individuati e poi direttamente, attribuiti dallo Stato senza alcuna specifica richiesta** da parte dell'ente interessato, mediante il **loro inserimento** in apposito elenco adottato con apposito DPCM da emanarsi entro (**solt**) 180 gg dall'entrata in vigore del D.Lgs.

La questione si complica per il fatto che sempre **all'art. 3, ma al comma 2**, è disposto che "***relativamente alle arce e ai fabbricati, le Regioni e gli Enti locali che intendono acquisirli presentano, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente del Consiglio***

dei ministri di cui al comma 1, un'apposita domanda di attribuzione alla Agenzia del Demanio. Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi trenta giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, un **ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale<sup>4</sup>.

Il che, allora, lascerebbe intendere che per il solo **trasferimento di "aree e fabbricati"** sia prevista una specifica "domanda di attribuzione" da parte delle Regioni ed EE.LL. e che, quindi, per detti beni sia prevista una procedura differente rispetto a quella riferibile agli "altri beni" indicati al comma 1 del cit. art. 3; e ciò, si badi, nonostante l'art. 2 non preveda alcuna differenziazione tra i beni attribuibili.

Si aggiunga che, ai sensi del comma 2 dell'art. 3 la "domanda di attribuzione" da parte degli enti di governo che "intendono acquisire aree e fabbricati" dovrebbe essere fatta all'Agenzia del Demanio entro 30 gg dall'emanazione dei (primi) DPCM con i quali, ai sensi del comma 1 dello stesso art. 3, i beni da trasferire sono stati già "individuati e per ciò che più conta, già attribuiti" ai diversi livelli di governo che ne hanno fatto richiesta, secondo quanto indicato al cit. art. 2, previo loro inserimento negli elenchi già adottati con il primo DPCM (art. 3, comma 1).

Di fronte a tale sovrapposizione di regole e procedimenti occorrerebbe allora ritenere che, sulla base del comb. dip. dei commi 1 e 2 dell'art. 3, siano necessarie altre fasi del procedimento di "attribuzione" dei beni di cui all'art. 2 in cui, ferma restando la sequenza ivi indicata dell'individuazione, della richiesta e dell'attribuzione per tutti i beni da trasferire, e su cui si sia, peraltro, raggiunta intesa in sede di Conferenza unificata, debbano considerarsi - per i soli **beni "aree e fabbricati"** - quelle della (altra) domanda di assegnazione (e non più una semplice richiesta) e dell'emanazione di (ulteriore) DPCM per il trasferimento definitivo.

Del resto, a ben vedere, questa sarebbe l'unica lettura delle norme citate in linea con i "principi ed i criteri direttivi" indicati nella legge delega ed in particolare di quelli specificati all'art. 19, comma 1, lett. c), L. n. 42/2009 per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, che non potrebbe lasciare spazio ad altra interpretazione che tenesse fuori dalla "concertazione in sede di Conferenza unificata", il procedimento di trasferimento di alcuni beni (aree e fabbricati) rispetto agli altri<sup>4</sup>.

Ciò posto, rimarrebbe però da chiedersi a cosa serva la prima "attribuzione" dell'art. 2, comma 2 che, come si è visto, dovrebbe implicare di fatto un trasferimento (mediante inserimento dei

---

<sup>4</sup> Cfr., *supra*, nota 1.

beni negli appositi elenchi adottati con i primi DPCM) con riferimento al complesso dei beni del demanio trasferibili se poi il “trasferimento” (*definitivo?*) di quelli consistenti in “aree e fabbricati” rimanga comunque soggetto all’inoltro di un’ apposita “domanda all’Agenzia del Demanio e all’ “emanazione di (altro) DPCM di trasferimento” (comma 2, dell’art. 3).

Si noti, ancora, che sempre al comma 2 dell’art. 3, viene specificato che il “trasferimento” dei beni ivi indicati e, quindi, dei soli beni “aree e fabbricati” **ha effetto dalla data di pubblicazione del (secondo) DPCM** che costituisce, peraltro, **titolo per la trascrizione e voltura dei beni trasferiti**. Sennonchè, anche il comma 2 dell’art. 4, rubricato “**Status dei beni**” sembra ribadire “lo stesso” principio, quando espressamente prevede che “*il trasferimento dei beni ( e, quindi, sembrerebbe di tutti, compresi quelli costituiti da aree e fabbricati) ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’articolo 3, comma 2, secondo periodo*”.

A questo punto il cit. art. 4 è veramente poco comprensibile giacchè, ove intendesse – come dovrebbe - **referirsi a tutti i beni da trasferire** (e, quindi, a quelli di cui al comma 1 e al comma 2 dell’art. 3) finirebbe per subordinare “l’effetto del trasferimento” ad un procedimento (eventuale e successivo) che riguarda i soli beni aree e fabbricati, per i quali, peraltro, la data di efficacia del trasferimento è stata già indicata al comma 2 dell’art. 3 e coincide con quella riportata nello stesso art. 4.

Ove intendesse, invece, riferirsi ai soli beni aree e fabbricati sarebbe una norma *inutiliter data*, giacchè per tali beni l’effetto giuridico del trasferimento è, come si è segnalato, già indicato al comma 2 dell’art. 3 e corrisponde proprio alla data di pubblicazione del (secondo) DPCM di attribuzione dei beni; così interpretandola, del resto, occorrerebbe ammettersi l’esistenza di una lacuna per il trasferimento de “*gli altri beni*” (diversi da aree e fabbricati) per i quali la data di efficacia non sarebbe indicata, salvo a ritenersi – come si diceva- che la stessa sia subordinata alla “*conclusione*” del più lungo procedimento di trasferimento riferibile ai (soli) beni aree e fabbricati.

Sempre in riferimento **all’efficacia del trasferimento**, si noti ancora che nulla viene chiarito dalla legge in ordine agli eventuali diritti di terzi sui beni oggetto del trasferimento che potrebbero, in punto di fatto e di diritto, viziare o addirittura impedire il trasferimento definitivo. Nel testo di legge si legge soltanto, che “*i beni trasferiti, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti a cui sono attribuiti, salvo quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile...ed altra normativa di settore. Ove ne ricorrano i presupposti, il DPCM di attribuzione dei beni diversi da quelli del demanio marittimo, idrico e aeroportuale (e, quindi, il primo dei DPCM della procedura di*

*attribuzione) indica "motivatamente" l'inclusione degli stessi nel demanio o patrimonio indisponibile (art. 4, comma 1).*

## *2. I beni trasferibili e quelli non trasferibili.*

Sulle "Tipologie dei beni" attribuibili a Regioni ed E.E.LL. l'art. 5 del D.Lgs. annovera espressamente i beni che vi rientrano e quelli che sono esclusi. Tra quelli *che vi rientrano* (comma 1) sono indicati:

- a) tutti i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- b) tutti i beni appartenenti al demanio idrico di interesse regionale o provinciale e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del codice civile e dalle leggi speciali di settore;
- c) tutti gli aeroporti di interesse regionale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;
- d) tutte le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- e) tutte le aree e i fabbricati di proprietà dello Stato, diversi dalle tipologie di cui alle precedenti lettere, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento ai sensi del comma 2 del presente articolo.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 5, possono altresì essere trasferiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa (*cd. demanio militare dimesso, costituito da beni immobili non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale*), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo.

**Tra i beni esclusi, in ogni caso, dal trasferimento (comma 2) "fatto salvo quanto previsto al comma 4** (e, quindi, fatto salvo quanto disposto in ordine al demanio militare dimesso) sono espressamente indicati: *"gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli Enti Pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie (...); i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche; le strade ferrate in uso"*, cui si aggiungono i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica (art. 5, comma 5).

Si noti che, ai fini dell' esclusione, il comma 3 dell'art. 5 prevede che *le Amministrazioni statali e gli altri Enti comunicano, in modo "adeguatamente motivato"*, all'Agenzia del Demanio - entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D. Lgs. in esame - **gli elenchi dei beni di cui richiedono l'esclusione**. Il Direttore dell'Agenzia, **nei successivi 30 giorni**, deve rendere pubblici i beni esclusi, con le relative motivazioni.

Anche dalla lettura di tali disposizioni emergono alcune criticità interpretative e sorgono giuste preoccupazioni in ordine alla legittimità del procedimento di esclusione previsto, oltre che sull'esatta delimitazione dei beni esclusi.

Ed invero, mentre l'esclusione sembra essere automatica perché prevista **"in ogni caso"** per i beni elencati al comma 2 del cit. art. 5, la stessa pare essere comunque subordinata ad una specifica "comunicazione" ***adeguatamente motivata*** dal parte delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici ed agenzie statali di cui al D.lgs 300/99 che dovranno, di conseguenza, esprimersi sui beni da escludere dal novero di quelli attribuibili. Senza dire pure che di incerta utilità appare il riferimento ad una motivazione solo **"adeguata"** della predetta comunicazione, non potendosi certo porre in dubbio che la comunicazione in questione debba contenere, e a pena di nullità, quel contenuto minimo essenziale previsto dall'art. 3 della L. n. 241/90 e succ. modif. in tema di motivazione di *ogni provvedimento amministrativo*.

Quanto ancora ai tempi previsti per l'indicazione **dei beni "da escludere"**, si aggiunga che appare pure ottimistico, se non addirittura utopistico, ritenere sufficienti soli 60 giorni perché possa essere redatto dalle Amministrazioni statali e dagli altri Enti, un elenco di tutti i beni da escludere con le relative (*adeguate*) motivazioni. La mole di lavoro appare mastodontica solo limitandosi ai beni appartenenti al patrimonio culturale e ulteriormente insufficiente sembra essere il termine ancora più ridotto (soli 30 giorni), affinché il Direttore dell'Agenzia del Demanio possa pubblicare questo enorme quantitativo di dati, a fini notiziari sul sito internet dell'Agenzia. Del resto, la pubblicazione presuppone che si sia già provveduto alla valutazione delle motivazioni fornite dalle amministrazioni statali ed altri enti pubblici destinatari dei beni ad uso governativo o Agenzie, in quanto, come si è detto, è richiesto che esse risultino **"adeguatamente motivate"**, affinché possa procedersi all'esclusione di una parte dei beni stessi.

Di incerta comprensione e sicuramente foriera di altri dubbi interpretativi è poi l'espressione usata nel corpo del comma 2 dell'art. 5 per escludere dal trasferimento ***"i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente"***. L'indeterminatezza del rinvio determina, com'è evidente, forti dubbi sui confini di detta normativa derogatoria e genera il sospetto, come pure da più parti ritenuto – che possa andarsi incontro ad una *svendita/privatizzazione* del patrimonio artistico monumentale italiano.

In ogni caso l'indeterminatezza del rinvio presente nel D.Lgs. alla *normativa vigente*, appare in contrasto con quanto disposto in materia dalla legge delega che, sul punto, richiama quale principio generale e criterio direttivo proprio quello dell'esatta individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale (art. 19, comma 1, cit., lett. d), L. n. 42/2009).

### 3. I criteri informativi del processo di attribuzione e valorizzazione

Sui criteri che dovrebbero presiedere l'attribuzione (*rectius: trasferimento*) dei beni, l'art. 2 espressamente annovera espressamente quelli della *territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni*, nonché della *valorizzazione ambientale*. Trattasi in particolare dei criteri di:

- a) *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*: i beni sono attribuiti innanzitutto ai Comuni, in ragione del loro radicamento sul territorio, salvo che per l'entità o tipologia dei beni trasferiti, non si renda opportuna l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni, in quanto livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione;
- b) *semplificazione*: i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti locali in processi di alienazione e dismissione **“secondo le procedure di cui all'articolo 58 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”** e, quindi, anche attraverso - *si riteneva*, come ora subito si specificherà - una mera deliberazione comunale che si sarebbe potuta considerare una variante allo strumento urbanistico generale<sup>5</sup>.
- c) *copertura finanziaria*: i beni vanno attribuiti in base all' **“idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene. A tal fine, l'attribuzione dei beni immobili appartenenti allo Stato può avvenire, su richiesta dell'ente territoriale interessato e senza ulteriori oneri a carico dello Stato, mediante attribuzione diretta dei beni a fondi comuni di investimento immobiliare già costituiti, o da costituire, da uno o più enti territoriali, anche ai sensi dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”**;
- d) *correlazione con competenze e funzioni*: l'attribuzione presuppone una connessione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'Ente di governo cui è assegnato

---

<sup>5</sup> Nei primi commenti a tale procedimento, si riteneva, invero possibile che *“relativamente ai fabbricati che vengono attribuiti, ad esempio una caserma dismessa, i Comuni potranno anche evitare le complesse procedure di sdemanzializzazione e procedere rapidamente al processo di valorizzazione del bene attribuito”* (così, in particolare, Luca Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pag. 5).

il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene, allo scopo di responsabilizzare *il soggetto titolare della funzione*, che dovrebbe essere interessato a gestirla in modo ottimale, anche per trarne, direttamente o indirettamente, un beneficio finanziario;

e) *valorizzazione ambientale*: i beni vanno attribuiti avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

In ordine ai criteri di cui ai punti b) e c) del comma 5 dell'art. 2 va, in questa sede, segnalato che la Corte Costituzionale è intervenuta nei giorni immediatamente successivi all'approvazione della bozza di D.Lgs., dichiarando con sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009, l'illegittimità costituzionale del cit. art. 58, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In particolare, la Corte ha dichiarato incostituzionale la parte del comma 2, art. 58 secondo cui *“la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni”*.

Di conseguenza la declaratoria di illegittimità travolge, innanzitutto, la legittimità dei criteri della *semplificazione* e della *copertura finanziaria* per la parte in cui essi rinviano al cit. art. 58 del DL 112/2008, escludendosi ora in radice la possibilità di interventi di fuori dai limiti imposti dal rispetto delle regole sul riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni stabiliti dall'art. 117 della Cost. In secondo luogo, la citata sentenza di illegittimità costituzionale finisce per impattare anche su quanto previsto all' art. 6 del D.Lgs, rubricato *“Semplificazione delle procedure di attuazione del federalismo demaniale”* atteso il rinvio in detto articolo contenuto *al criterio della copertura finanziaria* di cui di cui alla lett. c) del comma 5 dell'art 2 (che, come di è visto, a sua volta richiama il cit. art. 58) e, pertanto, finisce per incidere sulla possibilità per l'ente richiedente di procurarsi quella *idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione legate al bene trasferito* anche attraverso una modifica, con regolamenti di delegificazione, alla disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliare già costituiti, o da costituire, da uno o più Enti territoriali<sup>6</sup>.

Su quest'ultima possibilità si sono, del resto, già avanzate una serie di perplessità. L'attuale stesura del testo dell'art. 6 prevede, invero, che le quote dei suddetti fondi comuni

---

<sup>6</sup> Al fine di favorire la copertura finanziaria agli enti richiedenti, infatti, l'art. 6 del D.Lgs. rinvia a uno o più regolamenti di delegificazione per *“razionalizzare”* ed *“adeguare”* l'art. 14-bis della L. 25 gennaio 1994, n. 86 per consentire la sottoscrizione dei fondi immobiliari anche da parte di persone fisiche, persone giuridiche ed enti privati, nonché per rimuovere elementi della normativa che potrebbero creare ostacolo all'utilizzo dei fondi immobiliari (come quello del necessario apporto in denaro da parte degli enti territoriali, o dell'obbligo di dismissione entro 18 mesi di almeno il 60% delle quote).

d'investimento possano essere sottoscritte, previo intervento di delegificazione sull'impianto dell'attuale testo della L. 86/2004 sui fondi immobiliari, "da persone fisiche, persone giuridiche e altri enti privati", con versamenti in denaro o apporto di beni immobili o di altri diritti reali, condizionati, nel caso di attribuzione a titolo non oneroso di beni statali, a un contestuale ed equivalente apporto "a titolo gratuito" dei sottoscrittori privati (art. 6, lettera b) con - allo stato - ancora incerte indicazioni circa le effettive opportunità collegate all'acquisizione dei beni da parte di questi soggetti attraverso la sottoscrizione dei fondi.

#### *4. I costi/benefici del processo ancora da definire*

In conclusione, l'incerta sequenza del procedimento attribuzione dei beni statali, compresi quelli costituiti da aree e fabbricati e l'uso atecnico dei termini *attribuzione* e *trasferimento* usati nello schema di D.Lgs. (artt. 2 e 3); l'ingresso dei privati nel processo di attribuzione del patrimonio Statale, con l'acquisto di quote anche maggioritarie dei fondi d'investimento immobiliare (art. 6); lo *status* di "beni disponibili" che il patrimonio trasferito potrebbe acquistare ai sensi dell'art. 4; il non trascurabile effetto che nasce dall'obbligo, assunto dagli Enti territoriali cui sono attribuiti i beni, di *garantirne la massima valorizzazione funzionale* (art. 1, comma 2); la incerta situazione che potrebbe generarsi nel caso in cui più enti di governo (anche dello stesso livello) richiedano gli stessi beni; l'oggettiva situazione di crisi finanziaria in cui versano le amministrazioni locali anche e soprattutto in ragione di un assetto ancora incerto in ordine alle funzioni trasferite e alla copertura delle relative spese con entrate collegate all'attuazione del federalismo fiscale, suscitano, invero, molte preoccupazioni in ordine alla sostenibilità dell'avvio di questo processo di trasferimento non oneroso dei beni, prima che si siano meglio definiti gli ambiti di competenza, il riparto di funzioni, le risorse disponibili e i costi collegati agli interventi di valorizzazione per i diversi livelli di governo.

L'aspetto economico legato al federalismo demaniale trova, del resto, ulteriori elementi di criticità nell'art. 7, norma di chiusura dello schema di D. Lgs. che prevede, in linea di principio, la realizzazione dell'intera manovra a "costo zero". Nel testo si legge che: "*tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del presente decreto sono esenti da ogni diritto e tributo*" (comma 1) e viene prevista una "*riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 3*" (comma 2).

E' fin troppo evidente che la valutazione politica ed economica del cd. federalismo demaniale richieda un'indagine molto più complessa rispetto a quella che attualmente è stata prospettata solo in ragione della presumibile riduzione dell'entità dei trasferimenti statali imputabili -

come riferito in alcuni commenti - *per lo più, ai canoni demaniali* (di circa 140mmml di euro)<sup>7</sup>, ben dovendosi considerare gli effettivi “costi” collegati agli interventi di recupero e valorizzazione, compresi quelli inerenti alla definizione delle eventuali obbligazioni di terzi rivendicate sui beni trasferiti, oltre che della concreta possibilità di ciascun ente di governo di procurarsi proprie entrate attraverso la *valorizzazione* economica dei beni trasferiti, compresa quella di istituire, nel rispetto del riparto di potestà legislativa stabilita dalla Costituzione, *tributi propri* o *tasce di scopo* senza incidere in maniera irragionevole sul livello della pressione fiscale dei cittadini.

---

<sup>7</sup> Così, Luca Antonini, op. cit.