



Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico.



PROVINCIA
DI ROMA



LUISS BUSINESS SCHOOL
Divisione LUISS Guido Carli



UniCredit
Corporate & Investment Banking

LEGAUTONOMIE

Associazione Autonomie Locali

Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico

Gruppo di lavoro della ricerca

Prof. Franco Fontana *Luiss Business School*

Prof. Mario Collevecchio *Legautonomie*

Prof. Raffaele Oriani *Luiss Business School*

Prof. Enzo Peruffo *Luiss Business School*

Dott.ssa Rosella Santella *Luiss Business School*

Avv. Laura Lunghi *PhD Law & Economics Luiss Guido Carli*

Dott. Marco Recalcati *Unicredit Corporate Banking*

Dott. Federico Sancese *Unicredit Corporate Banking*

Arch. Michela Anzuini *Colliers*

Ing. Daniele Taddei *Master Luiss – Colliers*

Dott. Mauro Battaglini *Unicredit Corporate Banking*

Ing. Pietro Collevecchio *Studio Collevecchio – PA Consulting*

Coordinatori

Prof. Franco Fontana *Luiss Business School*

Prof. Mario Collevecchio *Legautonomie*

INDICE DELLA RICERCA

Prefazione	6
Marco Filippeschi, Presidente di Legautonomie, Sindaco di Pisa e Loreto Del Cimmuto, Direttore generale di Legautonomie	6
Antonio Rosati, Assessore alle Politiche finanziarie e di Bilancio della Provincia di Roma	8
Norberto Cursi e Andrea Brasili, UniCredit S.P.A.	11
Elisabetta Spitz, Architetto	13
Introduzione	15
Franco Fontana, Direttore Luiss Business School	15
Capitolo I	17
Il c.d. federalismo demaniale nell'ambito del federalismo fiscale	17
1.1 Il patrimonio come componente del sistema della finanza locale previsto dall'articolo 119 della Costituzione	17
1.2 Il quadro di riferimento del federalismo fiscale tracciato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42	20
1.3. I principi e i criteri direttivi della delega al Governo in materia di patrimonio	24
Premessa	52
2.2 Demanio e patrimonio nella dottrina italiana	54
2.3 Demanio: caratteristiche, inizio e cessazione della demanialità, usi, concessioni, beni immobiliari e demanio	57
2.4 Patrimonio: beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili	61
2.5 Amministrazione del demanio e del patrimonio: utilizzazione economica, privatizzazione, valorizzazione	64
2.6 Riflessioni sul decreto legislativo 85/2010 e sul c.d. "Federalismo demaniale"	69
Capitolo III	76
Ricognizione delle tipologie di beni da attribuire agli enti locali	76
3.1 Classificazione dei beni immobiliari e strutturazione della strategia di valorizzazione	76
3.1.1 Classificazione dei beni ex articolo 5 del D.lgs n. 85/2010	77
3.1.2 Classificazione sulla base della destinazione d'uso attuale	78
3.1.3 Classificazione sulla base di investimenti greenfield o brownfield	78
3.1.4 Strutturazione della strategia di valorizzazione	79
3.2 Il Processo di Due Diligence	80
3.2.1 La Due Diligence Legale	80
3.2.2 La Due Diligence Tecnica	82
3.2.3 La Due Diligence Ambientale	83
3.2.4 Fase desk, fase di sopralluogo e fase elaborativa	84
3.3 Analisi Urbanistica e Strumenti di Valorizzazione	87
3.3.1 I vincoli	88
3.3.2 Le zone di rispetto	90
3.3.3 Le servitù	92
3.3.4 Natura dell'immobile e verifica dello stato occupazionale	93
Capitolo IV	95
La valorizzazione del patrimonio immobiliare: analisi delle strategie	95
e degli strumenti disponibili all'ente	95
Premessa	95
4.1 Strategie di valorizzazione: un quadro di analisi	96
4.2 Tipologie di operazioni	98
4.2.1 Vendita	100
4.2.2 Locazione	102
4.2.3 Concessione di diritto reale di godimento	103
4.2.4 Contratto di gestione e costruzione: Partenariato Pubblico Privato (PPP)	104
4.2.5 Il fondo immobiliare	107
4.2.6 Efficientamento e razionalizzazione	110
4.3 Criteri di scelta	111
Capitolo V	113
Il ruolo del Business Plan nelle operazioni di valorizzazione dei beni patrimoniali	113

Premessa	113
5.2 Analisi dei soggetti coinvolti: soggetto pubblico, banca e soggetto privato	119
5.3 Schema di Business Plan.....	122
6.1 La disciplina del patrimonio degli enti locali nella normativa di contabilità pubblica.....	129
6.2 Gli strumenti della contabilità patrimoniale. Il conto del patrimonio	131
6.3 L'incidenza della gestione dei beni patrimoniali sulla finanza locale: il ricorso alla contabilità finanziaria	136
6.4 Le iniziative legislative più recenti in materia di rilevazione e valorizzazione del patrimonio degli enti locali.....	142
6.5 La consistenza dei beni immobili patrimoniali pubblici, lo sviluppo potenziale dei medesimi, i probabili effetti dell'attuazione del decreto 85/2010	147
7.1 Metodologia.....	161
7.2 Analisi dei casi.....	162
CASO A.....	162
Valorizzazione della zona destinata a mercato ortofrutticolo all'ingrosso.....	162
A.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio	163
A.2 Destinazione urbanistica del bene	163
A.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici.....	164
A.4 Progetto di valorizzazione e riqualificazione del territorio	164
CASO B.....	165
Valorizzazione del fabbricato adibito a scuola opera juventutis-ex caserma	165
B.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio.....	165
B.2 Destinazione urbanistica del bene	165
B.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici.....	165
B.4 Progetto di valorizzazione e riqualificazione del territorio	166
CASO C.....	166
Valorizzazione della struttura ex-polveriera	166
C.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio.....	166
C.2 Destinazione urbanistica del bene	167
C.4 Progetto di Valorizzazione e riqualificazione del territorio.....	167
7.3 Criticità riscontrate.....	167

Prefazione

Marco Filippeschi, Presidente di Legautonomie, Sindaco di Pisa e Loreto Del Cimmuto, Direttore generale di Legautonomie

Il Decreto Legislativo n. 85/2010 costituisce il primo decreto di attuazione della Legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" che prevede: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato". Il patrimonio viene quindi collocato e incardinato nell'ambito dei nuovi assetti della finanza pubblica e del sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali diventando esso stesso elemento costitutivo della dotazione di un territorio al pari delle altre risorse che, nella disciplina dell'art. 119 della Costituzione, consentono di finanziare le funzioni attribuite al sistema delle autonomie.

Quando si è deciso di effettuare questa ricerca lo scopo di Legautonomie era quello di accompagnare gli enti locali verso un corretto approccio all'acquisizione dei beni patrimoniali oggetto del conferimento e fornire uno strumento operativo utile ai fini di una loro corretta valorizzazione e messa a disposizione delle collettività locali; senza perdere di vista questo legame sistematico con il federalismo fiscale e gli elementi di dinamicità che ad esso dovrebbero essere connaturati, pur nel rispetto e nella garanzia per tutti i cittadini dell'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali.

Tuttavia l'attuazione del decreto sembra essersi impantanata in un intreccio di difficoltà e contrasti sorti in corrispondenza del parallelo arenarsi del processo di attuazione del federalismo fiscale, messo in discussione dalla ricentralizzazione delle leve decisionali in materia di finanza pubblica, operata nella convinzione di poter così garantire al meglio gli obiettivi di risanamento e di pareggio di bilancio. Sappiamo infatti quali sono i vincoli e i legami che, a partire dal patto di stabilità, ingessano le leve dell'autonomia finanziaria e fiscale degli enti territoriali e che hanno finito per minare alla radice le basi strutturali stesse del federalismo fiscale.

Tra i più significativi parametri del decreto legislativo c'è quello della "massima valorizzazione funzionale del bene attribuito", a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata, assicurando l'informazione alla collettività stessa ed il suo massimo coinvolgimento e partecipazione circa le finalità dei beni oggetto del conferimento, rappresentando ciò un vincolo per le successive decisioni operative dell'ente.

Questa apertura alla partecipazione dei cittadini alla destinazione funzionale del bene, sia in una logica di attuazione della sussidiarietà orizzontale che di maggiore trasparenza sembra però destinata ad essere offuscata dal prevalere di altre logiche ed obiettivi, pur presenti nello stesso decreto legislativo, ma che rimandano ad un mero processo di alienazione dei beni al fine di concorrere all'abbattimento del debito; sebbene anche questo lo si possa considerare, in ultima ratio ed in assenza di chiare proposte alternative da parte dei cittadini, un obiettivo oggettivamente connaturato agli stessi interessi della collettività amministrata.

Questa è al dunque la principale finalità della legge, quella, cioè, di dare agli enti territoriali la possibilità di abbattere il loro debito mediante la vendita dei beni ad essi

trasferiti gratuitamente da parte dello Stato, ovvero, in assenza di debito, per spese di investimento.

Ma se è questo il senso e il contesto in cui si colloca oggi il c.d. federalismo demaniale allora esso va riconnesso ad un piano complessivo che riguarda l'intero sistema paese e a processi di valorizzazione/dismissione del patrimonio in cui siano integrati gli interventi di tutti i livelli istituzionali coinvolti, secondo una logica ed una regia unitaria al fine di creare valore aggiunto sul territorio ed il coinvolgimento di risorse e attori privati.

Non si tratta semplicemente di dismettere asset patrimoniali ma di accompagnare questa attività con misure di semplificazione amministrativa e processi di valorizzazione che siano convenienti sia nell'aspetto economico che in quello della riqualificazione urbana e dello sviluppo economico, come può essere nel caso dei Programmi Unitari di valorizzazione Territoriale, che trovano fondamento nella partnership tra tutti i soggetti pubblici e nei principi di cooperazione e di copianificazione degli interventi sul territorio, coerentemente con gli strumenti della programmazione economica e territoriale; ovvero nel conferimento dei beni, compresi quelli interessati al trasferimento ai sensi del d.lgs. 85 , in fondi comuni di investimento immobiliare, o strumenti analoghi, al fine di stimolare l'afflusso di ulteriori risorse anche private e a sostegno di interventi di sviluppo sostenibile.

La ricerca, che soffre un po' degli effetti della rapida evoluzione della disciplina in materia, ha comunque fissato alcune invarianti con l'intento di dare un contributo operativo al dibattito attraverso due temi di grande interesse e attualità: le scelte per la valorizzazione e la gamma degli strumenti per la concreta attuazione.

Prefazione

Antonio Rosati, Assessore alle Politiche finanziarie e di Bilancio della Provincia di Roma

La crisi economica che stiamo attraversando da quasi un quinquennio si sta rapidamente legando a una crisi di sistema, coinvolgendo la tenuta istituzionale e sociale del Paese. La crisi del 2008 è infatti intervenuta in un contesto socio-economico già fortemente provato dalla mancata realizzazione di quelle riforme necessarie ad attrezzare l'Italia alle sfide della nuova globalizzazione e dell'Unione monetaria. Colpiti dalle analogie tra la crisi politico-economica del biennio 1992-1994 e l'attuale fase di difficoltà del Paese, siamo molto spesso portati a pensare di avere perso negli ultimi anni più di un'occasione per effettuare quell'opera di modernizzazione da più parti ritenuta come indispensabile. A vent'anni dall'inizio della cosiddetta "transizione italiana" rimangono, infatti, ancora incerti gli approdi e i possibili scenari futuri.

Tuttavia, proprio la storia dell'evoluzione del ruolo e dell'organizzazione del governo locale può essere utile per comprendere meglio le cause e le ragioni della crisi di oggi, aiutandoci a leggere in questa parabola anche gli elementi più positivi che potrebbero essere recuperati per rilanciare un percorso di cambiamento funzionale alla ripresa dell'intera economia nazionale.

Proprio nell'ultimo ventennio, infatti, le autonomie locali hanno avviato un processo di trasformazione che ha portato – pur tra lentezze e contraddizioni – ad alcuni successivi cambiamenti per ciò che concerne il ruolo e le funzioni di sostegno allo sviluppo degli enti territoriali. Un processo ancora in corso, che ha conosciuto una particolare evoluzione alla metà degli anni Novanta a seguito dell'accelerazione del percorso di decentramento dei poteri, delle funzioni e dell'autonomia finanziaria e su cui – soprattutto a partire dalla metà degli anni Duemila – si sono innestate le pressioni derivanti dalla necessità di rivedere il volume della spesa pubblica e le politiche nazionali di contenimento dell'indebitamento.

Il collegamento tra l'importanza di questo processo e il sostegno allo sviluppo economico appare particolarmente importante, non solo per l'apporto significativo della spesa realizzata dalle autonomie locali rispetto al totale degli investimenti pubblici in Italia, ma soprattutto se si considera come negli ultimi anni sia riemersa l'attenzione sui comportamenti delle diverse economie territoriali e su come esse si inseriscano in una competizione internazionale da alcuni punti di vista sempre più legata alle sfide attrattive e produttive di grandi aree metropolitane o regionali.

È in questo processo di medio periodo che deve essere inserita la parabola del federalismo fiscale e, di conseguenza, del federalismo demaniale. Se da un lato in questi anni è certamente cambiato il ruolo e la funzione di *governance* degli enti locali, allo stesso tempo non è stato ancora completato quel processo di revisione delle funzioni e dell'organizzazione della pubblica amministrazione in grado di rendere efficiente il sistema.

Il mancato completamento di questa riforma ha paradossalmente generato un contesto di "debolezza istituzionale" delle autonomie locali. Gli effetti della crisi, insieme alla necessità di contenere la spesa e il disavanzo dello Stato, hanno portato, infatti, negli ultimi anni tutti i governi nazionali a scaricare sugli enti territoriali una parte

considerevole del costo del risanamento dei conti, contraendo il volume delle risorse disponibili e restringendo i vincoli del Patto di stabilità, fino ad arrivare, con le recentissime manovre finanziarie, alla fine di fatto – anche se non dichiarata – del modello di federalismo fiscale precedentemente ipotizzato. In questa incudine, quindi, tra la frammentarietà – e la parziale incoerenza – delle riforme delle autonomie e la crisi economica nazionale e internazionale si pone lo stallo del federalismo demaniale.

Diversi appaiono i danni provocati da questa situazione. Due sono forse i più evidenti: 1) mentre cresce la competizione europea, il modello di *governance* territoriale italiano rischia di perdere il passo di fronte alle principali realtà francesi, tedesche o inglesi; 2) questo processo mina la capacità – propria delle autonomie locali in quanto enti di prossimità con il territorio – di innescare più rapidamente processi di crescita – tramite ad esempio la spesa per investimenti – e di mantenere la tenuta della coesione sociale del Paese.

Sono convinto, invece, che Europa, sviluppo locale e nuovo federalismo possano essere i tre assi di riferimento dai quali partire per provare a invertire la rotta. Europa, come il luogo nel quale si gioca la competizione e dove, attraverso la riscoperta degli ideali di democrazia e solidarietà alla base dell'originario processo di integrazione sia possibile individuare nuovi possibili percorsi di crescita. Sviluppo locale, come la risposta “dal basso” alla crisi e come tentativo di innescare processi – anche anticiclici – in grado di coniugare nel brevissimo periodo politiche per gli investimenti con interventi di welfare. Nuovo federalismo, da collegare però con una effettiva riforma della Carta delle Autonomie che definisca in maniera chiara le competenze dei diversi livelli di governo, dimezzando il numero delle province, abolendo gli enti intermedi non elettivi, dando efficacia alla nascita delle dieci aree metropolitane cui corrispondano funzioni fondamentali di area vasta basate sulla certezza di risorse proprie.

Non è una sfida facile. Si tratta, infatti, di coniugare il necessario rigore finanziario – senza il quale qualunque ripresa resterebbe minata nelle sue basi – con la capacità di mantenere (selezionandoli) alcuni necessari interventi pubblici a sostegno dello sviluppo.

Questi tre poli, se coniugati in maniera virtuosa, possono essere la chiave per provare a uscire dalla falsa alternativa tra rigore e sviluppo e per intervenire sul territorio attraverso quel criterio a me caro dell’“efficienza solidale”. Vale a dire la capacità di coniugare l’attenzione per il rigore di bilancio con politiche in grado di sostenere la ripresa e il welfare, innescando processi virtuosi che, nel medio - lungo periodo, possano contribuire a ridurre le diseguaglianze sociali che sono il vero problema degli anni Duemila, in Italia e in Europa, come rilevato ormai da tutti i principali istituti di statistica.

È a questa impostazione concettuale che si sono legate, negli ultimi anni, le politiche di bilancio della Provincia di Roma. Non a caso, infatti, grazie anche al proficuo incontro tra chiare scelte di indirizzo politico-amministrativo e la competenza e la professionalità degli uffici e dei dipartimenti, siamo riusciti a certificare ad oggi una riduzione del volume del debito di 200 milioni, che salirà a 300 milioni al termine della consiliatura. Al contempo, abbiamo messo in campo un Piano degli investimenti pari a circa 533 milioni di Euro. E tutto questo rispettando sempre il Patto di stabilità e liquidando i nostri fornitori, nel corso del 2011, a non più di sessanta giorni.

Un’esperienza posta oggi fortemente a rischio dalle ultime manovre finanziarie nazionali ma che ci permette, oggi, di avere le carte in regola per richiedere al Parlamento

di attivarsi per favorire la ripresa degli investimenti degli enti locali. Questo sarebbe possibile tramite un alleggerimento, per gli enti virtuosi, degli obiettivi del Patto di stabilità, un allentamento dei vincoli ai pagamenti alle imprese e ai fornitori, inseriti sempre nell'attuale configurazione del Patto, e una revisione della politica di contrazione delle risorse proprie e di quelle trasferite agli enti locali.

Su queste basi sarà possibile recuperare i risultati migliori del dibattito e del processo di attuazione del federalismo fiscale e demaniale compiuto sino a oggi, scorporandolo dalle scorie di un dibattito politico alle volte troppo ideologico e superando i limiti e le incoerenze che l'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato, riscoprendo invece l'importanza di un percorso che possa coniugare l'efficienza della *governance* locale con le prospettive di crescita e ripresa di tutto il Paese.

Prefazione

Norberto Cursi e Andrea Brasili, UniCredit S.P.A.

Centoventi per cento del prodotto interno lordo (120.1% nel 2011 per l'esattezza secondo i dati dell'IMF dal recente World Economic Outlook). Quanto spesso abbiamo sentito citare questo dato? Non se ne può prescindere. E' naturale che nelle fasi difficili, di recessione o più generalmente di sottoutilizzo della capacità produttiva ci sia tempo per i dibattiti e le discussioni; alcuni di questi nel recente passato si sono soffermati sul fatto che nel nostro paese, se si tiene conto della ricchezza privata le prospettive sono meno negative, perché le famiglie italiane sono poco indebitate e dispongono di un livello rilevante di ricchezza finanziaria (pari al 234% del Pil, secondo i dati di Banca d'Italia).

Ma la ricchezza privata non è "governabile" per definizione e non può essere considerata, se non in modo latente, uno strumento di supporto automatico per il sistema paese. Apparentato con questo, c'è anche il tema delle *claims* in prospettiva sul bilancio pubblico: non bisogna solo tenere conto del fatto che c'è una situazione attuale del debito ma di quella attualizzata cioè che riporta ad oggi gli impegni impliciti contenuti nel "contratto sociale". Questo tema è ripreso dal Fondo Monetario nel suo Global financial Stability Report per quanto attiene specificatamente al *longevity risk*, ma anche in diversi lavori che riguardano la "contabilità generazionale": in generale forniscono un'indicazione più rassicurante rispetto a quel 120%, almeno nel confronto internazionale. Questi suggerimenti riguardano la corretta valutazione del bilancio, dal lato degli assets e delle liabilities. Non è che questo accada ora per la prima volta. In effetti nel percorso di ingresso nell'euro nella fase di significativa riduzione del debito, promessa ai paesi partner dell'UE e in parte mantenuta, un ruolo importante lo hanno giocato le privatizzazioni, l'uscita dalla sfera pubblica di parti rilevanti della presenza dello stato nell'economia. Tra il 1992 e il 2005 hanno generato risorse per 140 mld di euro, grazie alle quali il debito è sceso fin quasi alla soglia del 100% che era l'oggetto delle promesse (assestandosi intorno al 103% nel 2003-2004 e poi ancora nel 2007).

Molte delle operazioni riguardavano ambiti in cui la presenza dell'operatore pubblico non era casuale, e per le quali un rilevante ruolo pubblico resta a tutt'oggi, in tema di regolamentazione o in tema di rilascio di concessioni.

E ora? La questione della relazione tra il bilancio pubblico e quelli privati si ripropone per tanti motivi. La gestione delle poste dell'attivo del settore pubblico può essere ancora importante anzi è fondamentale da tanti punti di vista; perché è proprio in una nuova relazione tra il pubblico e il privato che bisogna cercare oggi delle energie fino ad ora rimaste inesprese. Ce ne sono due almeno di questi punti di vista che assumono immediata evidenza. Il primo è interno all'apparato pubblico: attivare risorse di proprietà pubblica e valorizzarle per incontrare esigenze e domande degli individui è una necessità per la nostra PA che si trova a dover superare una percezione non sempre lusinghiera in termini efficacia/efficienza del suo operare, in una fase di contenimento della spesa. Per definizione questa attività deve essere locale, territoriale, per questo il federalismo demaniale e l'attribuzione di queste risorse agli enti locali è necessaria. Si badi che la definizione dei ruoli, delle responsabilità e delle interazioni dei diversi livelli di governo è una chiave di volta ineludibile per la nostra PA anche in altri ambiti. Il secondo è quello della relazione pubblico - privato sul territorio. Come questa ricerca rende evidente si tratta di un processo più complicato di una semplice vendita. Non si tratta di definire un

bando e vendere un immobile, si tratta di impostare un processo che di necessità coinvolge insieme l'ente locale e la comunità dei cittadini che possono essere utenti, fruitori, gestori della risorsa in questione ma che per definizione devono essere partecipanti attivi al processo. E allora al pubblico si chiede che abbia una capacità di elaborazione e progettazione importante e al privato la capacità di avere orizzonti ampi, di guardare lontano, nel tempo, e vicino, sul territorio per apprezzarne le potenzialità. A entrambi si richiede la capacità di lavorare insieme a queste progettualità. Che per definizione sollevano delle questioni finanziarie per questo una banca che voglia essere banca di sistema (lo è per dimensione) non può disinteressarsi di questo processo. Vogliamo capire ed essere pronti a supportare questa nuova intrapresa perché importante per il Paese. E' materia in fieri in continua evoluzione e soprattutto è materia in cui occorrerà provare, sbagliare, correggere; proprio per questo capire e monitorare è una necessità; ben vengano dunque lavori come questo.

Prefazione

Elisabetta Spitz, Architetto

Sono passati ben tre anni dalla emanazione della Legge 42/2009 che dava avvio alla riforma federalista voluta dall'allora Governo Berlusconi e ben due anni dal Decreto Legislativo 85/2010, ossia dal cosiddetto "federalismo demaniale". Un progetto ambizioso di riforma federale dello Stato e di revisione profonda delle autonomie locali che ad oggi non si è realizzato. La ragione non è da attribuirsi alla mancanza di volontà politica in quanto il Governo prima ed il Parlamento successivamente avevano legiferato nei tempi che il programma di legislatura si era dato.

Il vero "default" del federalismo demaniale, in particolare, si è manifestato all'atto di avviare i procedimenti introdotti dalla norma. E ciò è avvenuto fondamentalmente per due ragioni: la prima è imputabile alla complessità procedurale prevista dalla riforma; la seconda è dovuta alla sostanziale incapacità degli Enti Territoriali di sostituirsi allo Stato nella gestione "economica" di un patrimonio molto eterogeneo che si sarebbe andato ad aggiungere al patrimonio proprio, già di difficile gestione. Di fronte ad un evidente ed incombente problema più che ad una opportunità, i comuni prima di tutto, ma anche province e Regioni hanno evitato in ogni modo di assumersi l'onere della gestione di un ulteriore patrimonio, considerato più come un costo addizionale da affrontare che come un vantaggio patrimoniale.

Ci si può domandare a due anni di distanza se effettivamente si è trattato di un'occasione perduta per un più efficace utilizzo del patrimonio pubblico o al contrario un'opportunità per ripensare a un diverso modo di gestire e valorizzare i patrimoni pubblici presenti nel Paese?

Sicuramente la procedura immaginata dal D.Lgs.85/2010 di trasferimento agli enti locali di tutto il patrimonio disponibile dello Stato, su richiesta di questi ultimi, non è stata recepita positivamente, soprattutto dopo che sono stati pubblicati e presentati in sede di Conferenza Stato-Regioni gli elenchi dei beni dello Stato trasferibili. 12.000 beni patrimoniali per un valore complessivo di circa 2,3 miliardi di euro, per un valore medio di mercato di 200.000 euro a bene. Relitti, piccoli locali, beni occupati senza titolo, beni locati ma con contenziosi in corso, aree già urbanizzate dai comuni e di fatto usucapite ecc. ecc. Pochi e in pessimo stato manutentivo i beni di un certo valore e di effettivo interesse per gli enti locali. Un elenco compilato dall'Agenzia del demanio solo dopo che le Amministrazioni centrali dello Stato avevano esercitato il diritto di escludere dal trasferimento beni in uso proprio, per molteplici e alle volte oscure finalità statali. In sostanza le attese dei comuni di ritrovarsi gratuitamente caserme dismesse, edifici di pregio, edifici a reddito, sono risultate del tutto vanificate all'atto della pubblicazione degli elenchi.

Anche gli enti territoriali sovraordinati sono stati delusi nelle attese relative ai trasferimenti demaniali. La gestione del demanio idrico e lacuale era già stata trasferita nel 2001, gli aeroporti di livello regionale, attivi, sono affidati in concessione a società miste per 40 anni e sono gestiti da ENAC e ENAV che beneficiano dei canoni relativi, i piccoli aeroporti locali non sono più funzionanti e neanche funzionali. La gestione del demanio marittimo è già trasferita a regioni e comuni ed allo Stato è rimasta la riscossione dei canoni derivanti dalle concessioni. Le Regioni non si sono certamente mobilitate ad assumersi l'onere di organizzare la riscossione per pochi milioni di Euro

l'anno (lo Stato ne riscuote complessivamente 70). Il demanio storico-artistico trasferibile, perché di valore non nazionale, può essere utilizzato solo con finalità pubbliche ed esige costi manutentivi molto cospicui.

Sono dunque chiare ed evidenti le ragioni per cui il federalismo demaniale è stato un “flop”. Non si può immaginare che in una congiuntura economica negativa gli enti territoriali possano assumersi l'onere di un patrimonio e demanio statale che, nelle attuali condizioni fisiche, tecniche ed amministrative rappresenta un onere, anziché un arricchimento. I tempi in cui le ricchezze patrimoniali improduttive rappresentavano comunque un'occasione da non perdere sono lontani. Nessuna amministrazione pubblica accetta più un presunto “regalo”, senza valutarne gli effettivi impatti sul proprio bilancio. L'approccio di mercato è ormai una regola comune per gli operatori privati come anche per quelli pubblici.

E allora che fare per rendere il federalismo demaniale un'opportunità?

La risposta è contenuta in ciò che lo Stato ha cominciato a fare con le norme emanate fra la fine del 2011 ed il 2012. Ossia fornire innanzitutto agli enti locali gli strumenti normativi e le procedure che consentono di creare valore e reddito dai beni patrimoniali. Regioni e comuni hanno l'esigenza di creare valore, prioritariamente per i beni di loro proprietà, quelli che pesano sui propri bilanci e solo successivamente si possono loro attribuire i beni statali, che realizzano una sinergia con i patrimoni propri.

I beni patrimoniali e demaniali improduttivi devono restare allo Stato che può, con le competenze tecniche ed amministrative più evolute che dispone, affrontare un processo di razionalizzazione e valorizzazione complessivo.

Finalmente oggi si è consapevoli che occorre attivare una regia comune dei diversi detentori di patrimoni pubblici e che si deve procedere, con finalità comuni, ad un progressivo processo di valorizzazione e trasformazione del patrimonio locale e statale, assistito, fin dal principio anche dalle competenze e le risorse private. Solo a valle di un lungo processo di trasformazione e privatizzazione è possibile procedere ad una equilibrata ripartizione del patrimonio complessivo fra i diversi soggetti pubblici, in funzione delle effettive esigenze di uso e di reddito.

Con un processo così congegnato, dove si trasferiscono valori effettivi e oneri sostenibili, il federalismo demaniale potrà essere realizzato ed avere successo.

Introduzione

Franco Fontana, Direttore Luiss Business School

Con il presente progetto di ricerca si è voluto analizzare in modo sistematico il decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85, meglio noto come decreto sul “federalismo demaniale”, e le sue potenziali ricadute. Partendo dai riferimenti costituzionali ispiratori (art. 119 della Costituzione) e passando per le diverse evoluzioni normative, lo studio ripercorre il complesso iter legislativo, mancante di un suo compimento finale, sottolineando non solo gli aspetti problematici della sua attuazione, ma anche le opportunità che una sua completa applicazione potrebbero comportare sia per le finanze degli enti locali, sia per la finanza pubblica nazionale, queste ultime divenute cruciali in questo preciso momento storico.

Attraverso un ampio inquadramento del fenomeno all’interno del più complesso federalismo fiscale, si giunge ad una ricognizione analitica sulla tipologia dei beni attribuibili e sulle potenziali strategie e strumenti di valorizzazione a disposizione degli Enti.

In particolare, l’analisi si sofferma sulle sei principali tipologie di operazioni applicabili (*Vendita, Locazione, Concessione del diritto reale di godimento, Contratto di costruzione e gestione in PPP, Fondo immobiliare, Efficientamento e razionalizzazione*) descrivendone in dettaglio le principali caratteristiche, i soggetti coinvolti, gli strumenti finanziari utilizzabili ed infine i vantaggi e svantaggi per tutti i portatori di interesse nell’operazione. Un intero capitolo è incentrato sulla descrizione del Business Plan nelle operazioni di valorizzazione dei beni patrimoniali. Si sottolinea, soprattutto, come tale strumento sia necessario sia per una prima valutazione programmatica di tipo economico-finanziario dell’operazione, sia per un controllo sullo stato dell’arte una volta intrapresa.

La redazione attenta di tale strumento favorirà la realizzazione di un progetto di valorizzazione virtuoso, che attraverso la pianificazione ed il controllo dei diversi step avrà un impatto positivo sugli stessi bilanci degli enti locali. In effetti, un capitolo specifico è stata sviluppato per verificare come il trasferimento di questi beni possa influenzare le dinamiche finanziarie e patrimoniali degli enti locali, sempre più in equilibrio precario e desiderosi di intraprendere un virtuoso sentiero di equilibrio strutturale.

La conclusione di tale progetto di ricerca si fonda sulla necessità di osservare “sul campo” il potenziale contesto per l’attuazione del federalismo demaniale. Sono quindi presentati i risultati ottenuti dalle analisi svolte presso tre comuni italiani, evidenziandone lo stato dell’arte, le criticità e le possibili implicazioni a livello di finanza territoriale. In particolare il primo importante deficit che rende problematica tutta la procedura di valorizzazione è sicuramente ad oggi la mancanza di un quadro normativo definitivo. Tale problema ha sicuramente externalità negative anche sull’interesse da parte di *stakeholder* esterni (ad es. banche, finanziatori privati, etc...) che, unito alla limitata propensione degli enti pubblici a strutturare operazioni di mercato, rende ancora più difficile la realizzazione dell’operazione di valorizzazione.

In conclusione, dunque, siamo sicuramente di fronte ad un fenomeno complesso, che deve ancora vedere una realizzazione normativa definitiva, ma che è destinato ad avere importanti sviluppi anche e soprattutto con la ripresa delle opportunità economiche

del Paese, da inserire nel più ampio di dibattito legato al tema della valorizzazione e dismissione dei beni pubblici.

Capitolo I

Il c.d. federalismo demaniale nell'ambito del federalismo fiscale

(Mario Collevocchio)

1.1 Il patrimonio come componente del sistema della finanza locale previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

1.2 Il quadro di riferimento del Federalismo fiscale tracciato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42.

1.3 I principi e i criteri direttivi della delega al Governo in materia di patrimonio.

1.4 Il punto sull'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale.

1.5 Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85: contenuti, modifiche, stato di attuazione.

1.1 Il patrimonio come componente del sistema della finanza locale previsto dall'articolo 119 della Costituzione

La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, nel riformare il Titolo V della parte II della Costituzione, ha sicuramente ampliato la sfera di autonomia istituzionale delle Regioni e degli enti locali nell'intento di dare una più completa attuazione ai principi fondamentali dettati dall'articolo 5, così come emerge in particolare dalla lettura degli articoli 114, 117, 118, 119 e 130.

L'articolo 114 traccia il nuovo assetto istituzionale nel quale i comuni, le province, le città metropolitane, le Regioni e lo Stato sono definiti elementi costitutivi della Repubblica in un rapporto di equiordinazione.

L'articolo 117 stabilisce una nuova configurazione delle aree di competenza legislativa esclusiva e concorrente dello Stato e delle Regioni con una maggiore estensione dei poteri di queste ultime, anche se non sempre in maniera chiara.

L'articolo 118 introduce i principi della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'esercizio delle funzioni amministrative che sono di norma attribuite ai comuni.

L'articolo 130 viene abrogato, determinando la soppressione dei comitati regionali di controllo e delle relative sezioni e dunque la fine dei controlli esterni di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

L'articolo 119 disegna il nuovo sistema della finanza regionale e locale in un quadro di coerenza con le funzioni attribuite. La correlazione tra poteri e risorse si muove in una visione dinamica che deriva in concreto dai provvedimenti di riforma. Non più

funzioni assegnate di volta in volta o delegate, bensì funzioni proprie attribuite in maniera organica dalla legge. Da notare anche a questo riguardo che la nuova versione dell'articolo 118 cancella gli istituti della delega agli enti locali delle funzioni amministrative regionali e dell'avvalersi degli uffici, previsti dalla precedente normativa, ricomponendo l'esercizio delle funzioni medesime in un nuovo modello di tipo federale (o regionale) in cui le funzioni sono direttamente attribuite dalla legge. In termini di finanza, l'innovazione implica l'abbandono delle assegnazioni che seguono la funzione delegata, o frammenti della medesima, e della via a lungo battuta della settorializzazione dei canali di finanziamento in una concezione dominante di finanza di trasferimento che lascia pochi spazi all'autonomia locale. In sostanza, così come il conferimento delle funzioni agli enti locali implica la costruzione di un nuovo quadro legislativo coordinato e coerente, allo stesso modo l'ordinamento finanziario deve riflettere il nuovo assetto delle competenze istituzionali al fine di realizzare un sistema coordinato e armonico di finanza locale, regionale e statale in attuazione dei nuovi principi contenuti nell'articolo 119.

Con riferimento ai provvedimenti legislativi di attuazione, l'aver premesso la realizzazione del federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n.42) alla definizione delle funzioni e della Carta delle autonomie (disegno di legge AS 2259) non sembra operare in tale direzione.

L'articolo 119 garantisce, al primo comma, l'autonomia finanziaria dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Regioni sia con riferimento all'entrata, sia con riferimento alla spesa. Autonomia di entrata vuol dire principalmente autonomia tributaria ed esercizio del potere impositivo, ma anche diritto a ricevere compartecipazioni ai tributi erariali e fondi perequativi senza alcun vincolo di destinazione. Autonomia di spesa vuol dire poter scegliere liberamente le tipologie e le finalizzazioni della spesa per realizzare le politiche territoriali d'intervento nel rispetto dei limiti di finanza pubblica posti dal legislatore e dei principi fondamentali del bilancio, tra i quali quello del pareggio.

Ma è proprio il comma 4 dell'articolo 119 che mira a rendere effettivo il suddetto principio di autonomia stabilendo un vincolo assoluto di coerenza tra le risorse derivanti dalle fonti di finanza propria e di perequazione e il finanziamento integrale delle funzioni attribuite. La norma dispone infatti che “Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (entrate e tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, quote di fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante) *consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*”. Con questa semplice formula dunque la norma mira ad assicurare l'adeguato esercizio delle funzioni pubbliche attribuite le quali dovranno tener conto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, come previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. m) della Costituzione medesima.

Nella stessa direzione si colloca il successivo comma 5 dell'articolo 119 che prevede l'assegnazione di risorse aggiuntive agli enti suddetti e l'effettuazione di interventi speciali da parte dello Stato. Non più contributi speciali soltanto alle regioni “per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole”, come nella precedente formulazione dell'articolo 119, bensì un ventaglio molto

più ampio di finalità cui sono destinate risorse aggiuntive o interventi speciali a determinati comuni, province, città metropolitane e Regioni. Esse sono:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Nell'ambito del nuovo sistema di finanza regionale e locale brevemente descritto, si colloca l'ultimo comma (comma 6) dell'articolo 119 che stabilisce due principi fondamentali:

- l'attribuzione agli enti locali e alle Regioni di un proprio patrimonio;
- la possibilità da parte degli stessi enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

In particolare sul primo punto, la norma afferma testualmente "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato."

La norma contiene importanti novità rispetto al testo previgente che affermava "La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica".

In primo luogo, non è più presente il termine "demanio", ma solo quello di "patrimonio" per cui sorge sul piano interpretativo la questione di verificare se il legislatore costituzionale abbia voluto escludere l'attribuzione agli enti territoriali anche di un "proprio demanio" oppure, più semplicemente, se si tratta di una un'espressione lessicale ellittica che in sostanza comprende tutti i beni.

Se ci si sofferma sul contenuto del decreto legislativo n. 85/2010, che in sostanza cerca di dare una prima attuazione al dettato costituzionale, quest'ultima interpretazione appare pacifica. Tuttavia è possibile avanzare anche altra ipotesi secondo la quale l'articolo 119 non avrebbe voluto attribuire al regime demaniale dei beni degli enti rilievo costituzionale. Ne deriverebbe conseguentemente ampio spazio di libertà al legislatore ordinario che giustifica pienamente l'attribuzione agli enti territoriali di beni demaniali e patrimoniali prevista dalla decreto legislativo suddetto.

In secondo luogo, il riconoscimento della titolarità al possesso di un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato, non riguarda più soltanto le Regioni, ma anche i comuni, le province, le città metropolitane. Si tratta di un'innovazione coerente con le altre disposizioni della nuova normativa costituzionale presente nel Titolo V, in precedenza richiamate, rivolte ad ampliare la sfera di autonomia istituzionale degli enti territoriali.

In terzo luogo, la riserva di legge statale in ordine alla fissazione di principi generali riferiti all'attribuzione del patrimonio, pone un limite operativo consistente solo in parte superato dall'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42 sul federalismo fiscale e dal conseguente decreto legislativo 85/2010. La disciplina del trasferimento e dell'attribuzione dei beni dello Stato agli enti territoriali riguarda infatti solo un aspetto, sia pure rilevante, della disciplina concernente l'intero patrimonio che trova ancora la sua antica collocazione nelle vigenti leggi di contabilità. Ad ogni modo il decreto 85/2010 ha consentito di superare la situazione di stallo definita dalla Corte costituzionale con

sentenza n. 427 del 29 dicembre 2004 nella quale ha affermato che “fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per l’attribuzione a regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella disponibilità dello Stato, il quale incontrerà, nella gestione degli stessi il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare e immobiliare statale”.

In conclusione, è importante rilevare, oltre alle novità segnalate, che sul piano sistematico il legislatore costituzionale ha collocato il patrimonio nell’ambito della disciplina fondamentale del nuovo sistema di finanza regionale e locale. Ciò significa che il patrimonio non è più osservato soltanto sotto il profilo statico di conservazione e regolare gestione, bensì con una visione più dinamica e moderna che è quella di costituire fonte di entrata per concorrere allo svolgimento delle funzioni istituzionali attraverso iniziative di valorizzazione anche economica.

Ed è anche in questa chiave di lettura che il decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85 viene preso in considerazione nella presente ricerca.

1.2 Il quadro di riferimento del federalismo fiscale tracciato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42

Se il patrimonio rappresenta un elemento costitutivo del sistema della finanza locale previsto dall’articolo 119 della Costituzione, si può osservare come soltanto nel 2009 si perviene, dopo diversi tentativi precedenti, all’approvazione della legge 42 del 5 maggio su federalismo fiscale. In verità si era discusso a lungo sull’esigenza di far precedere questa legge dalla determinazione del ruolo istituzionale degli enti territoriali e delle loro funzioni. Ma il relativo disegno di legge (AC 3118) è stato presentato più tardi e ha formato oggetto di esame da parte della Camera per essere poi trasmesso al Senato soltanto il 2 luglio 2010 ove giace in attesa di ulteriori sviluppi (AS 2259). Nota: il ddl AC 3118 aveva per oggetto “Individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle province e degli uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati”. Nel passaggio al Senato è stata stralciata la parte relativa alla “razionalizzazione delle province e degli uffici territoriali di Governo” in seguito a un diverso atteggiamento della Camera che ha dato luogo a diversi orientamenti culminati nell’approvazione in data 7 settembre 2011 del disegno di legge costituzionale “Soppressione di enti intermedi”.

A parte le considerazioni sulla denominazione della legge 5 maggio 2009, n.42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale”, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, ritenuta impropria da alcuni costituzionalisti, il provvedimento si compone di 8 capi e 29 articoli che riguardano:

- Capo I - Contenuti e regole di coordinamento finanziario
- Capo II - Rapporti finanziari Stato – Regioni
- Capo III - Finanza degli enti locali
- Capo IV - Finanziamento delle Città metropolitane

Capo V - Interventi speciali

Capo VI - Coordinamento dei diversi livelli di governo

Capo VII - Patrimonio di regioni ed enti locali

Capo VIII - Norme transitorie e finali

Scopo fondamentale della legge è di assicurare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale in maniera da sostituire gradualmente il criterio della spesa storica e di garantire la massima responsabilizzazione degli amministratori e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico sul loro operato. Per conseguire dette finalità sono previste numerose deleghe al Governo sulla base di oltre quaranta principi e criteri direttivi.

Proviamo a indicarne alcuni che hanno finora animato il lungo e complesso percorso di attuazione:

- garantire l'autonomia di entrata e di spesa;
- lealtà istituzionale e concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica;
- razionalità, coerenza, semplificazione, trasparenza ed efficienza del sistema dei tributi;
- coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali all'attività di contrasto all'evasione;
- determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio;
- non alterare il criterio della progressività del sistema tributario;
- superamento graduale della spesa storica a favore dei fabbisogni standard e della perequazione della capacità fiscale;
- esclusione di doppie imposizioni;
- tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate;
- potere alle Regioni di istituire con legge tributi regionali e locali, compartecipazioni a favore degli enti locali al gettito di tributi regionali, di determinare variazioni alle aliquote o agevolazioni che gli enti locali possono applicare nella loro autonomia;
- previsione di strumenti di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo;
- premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica e previsione di sanzioni per gli enti che non assicurino gli equilibri o i livelli essenziali delle prestazioni;
- garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale articolata su più tributi;
- trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa;
- riduzione della imposizione fiscale statale in corrispondenza della più ampia autonomia di entrata delle regioni ed enti locali;
- definizione dei tributi locali consentendo la piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

- territorialità dei tributi regionali e locali;
- tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione;
- certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento;
- individuazione di forme di fiscalità di sviluppo in conformità con il diritto comunitario;
- favorire l'attuazione dei diritti della famiglia previsti dalla Costituzione.

A questa serie numerosa di principi e criteri direttivi di carattere generale, si aggiungono altri concernenti la finanza degli enti locali e l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio. I primi sono contenuti negli articoli 11 e 12 della legge 42/2009; i secondi derivano da una modifica all'articolo 2 della legge in esame apportata dall'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n.196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".

I principi e i criteri direttivi in materia di finanza degli enti locali riguardano il finanziamento delle funzioni, il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa, l'entità e il riparto dei fondi perequativi.

Essi sono in sintesi i seguenti:

- classificazione delle spese in spese riconducibili alle funzioni fondamentali, spese relative ad altre funzioni, spese finanziate con contributi speciali, con i finanziamenti dell'UE e con i cofinanziamenti;
- garanzia del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei LEP in base a fabbisogni standard attraverso:
 - tributi propri
 - compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali e regionali
 - fondo perequativo
- soppressione dei trasferimenti statali e regionali ad eccezione dell'apporto ai fondi perequativi;
- compartecipazione ai tributi erariali e regionali senza vincolo di destinazione;
- specificità dei piccoli comuni;
- individuazione con legge statale dei tributi propri;
- compartecipazione all'IVA;
- compartecipazione all'IRPEF;
- imposizione immobiliare;
- disciplina di tributi propri di scopo;
- premi per favorire unioni o fusioni tra comuni;
- possibilità di istituzione di nuovi tributi con legge regionale;
- attribuzione agli enti locali della manovra sulle aliquote e sulle agevolazioni;
- piena autonomia degli enti nella fissazione delle tariffe per prestazioni e servizi offerti.

In attuazione della suddetti principi sono stati emanati i decreti legislativi concernenti il nuovo assetto della finanza locale e, in particolare:

- il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 *“Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale”*

- il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 *“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”*.

Sull’altro versante concernente la delega in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti locali, i principi e i criteri direttivi dettati dalla legge di contabilità e finanza pubblica 196/2009, comuni anche ad altri enti pubblici in una vasta operazione di coordinamento, sono i seguenti :

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
- adozione di comuni schemi di bilancio articolati in “missioni” e “programmi”;
- adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati;
- affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale;
- raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio con quelli adottati in ambito europeo;
- definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica;
- definizione di un sistema di indicatori di risultato a semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali;
- individuazione del termine per la comunicazione al Governo dei propri bilanci e previsione di sanzioni in caso di inosservanza del termine.

In attuazione dei suddetti principi è stato emanato il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*.

Importante segnalare infine l’articolo 18 della legge 42/2009 che regola il “Patto di convergenza”. La disposizione, modificata dall’articolo 51, comma 3 della legge 196/2009, prevede il coordinamento dinamico della finanza pubblica attraverso norme da inserire nella legge di stabilità *“volte a realizzare l’obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m) e p) della Costituzione”*. *Nei casi in cui si rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, si attiva un procedimento denominato “Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”*.

La legge 42/2009, nella sua visione globale del federalismo fiscale, ha inoltre dettato, all’articolo 19, principi e criteri direttivi per la delega al Governo in materia di

attribuzione di un proprio patrimonio agli enti territoriali di cui all'articolo 114 della Costituzione.

1.3. I principi e i criteri direttivi della delega al Governo in materia di patrimonio

Nel ridisegnare il sistema della finanza locale in base ai principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, la legge 42/2009 tende a rafforzare il contenuto dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione nel senso di contribuire ad accrescere la consistenza al patrimonio degli enti territoriali il cui corretto utilizzo può costituire un ulteriore fonte di finanziamento per l'esercizio delle loro funzioni. L'articolo 19 prevede pertanto di attribuire ai suddetti enti parte del patrimonio dello Stato con riferimento ai beni ubicati nei rispettivi territori. Di qui la delega al Governo sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- l'attribuzione dei beni deve avvenire a titolo non oneroso e quindi non deve esserci un corrispettivo da corrispondere come nei casi di alienazione o di altre forme onerose di trasferimento del bene o di costituzione di diritti sul medesimo;
- l'attribuzione deve avvenire con riferimento ad ogni comune, provincia, città metropolitana, Regione sulla base di distinte tipologie di beni;
- lo Stato determina apposite liste che individuano i singoli beni da attribuire nell'ambito delle citate tipologie commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie e alle competenze e funzioni effettivamente svolte dalle diverse regioni e dai diversi enti locali;
- l'attribuzione dei beni immobili deve avvenire sulla base del criterio della territorialità;
- è previsto il ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata ai fini dell'attribuzione dei beni;
- è prevista l'individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Come si può osservare, si tratta di una delega ampia che riguarda sia i beni demaniali che patrimoniali dello Stato ubicati nel territori con la sola eccezione dei beni di rilevanza nazionale e dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Circa i termini per l'esercizio della delega occorre riferirsi alle disposizioni che regolano detti termini per tutti i decreti delegati contenute nell'articolo 2, primo comma, della legge 42/2009 e nel sesto comma del medesimo articolo, sostituito dall'articolo 2, sesto comma, della legge 196/2009, che stabiliscono quanto segue: *“Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione...”* (articolo 2, primo comma). La legge 5 maggio 2009, n.42 è stata pubblicata nella G.U. n.103 del 6 maggio successivo ed è dunque entrata in vigore il 21 maggio 2009. Ma il citato sesto comma del medesimo articolo stabilisce *“Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di*

entrata in vigore della presente legge...". In una lotta contro il tempo, il primo decreto legislativo di attuazione della legge 42/2009 è stato proprio quello previsto dall'articolo 19 approvato dal Consiglio dei ministri il 21 maggio 2010 e pubblicato nella G.U. n. 134 del 11 giugno 2010: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85 "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42".

In realtà l'iter di approvazione dei decreti legislativi stabilito dal medesimo articolo 2, terzo, quarto e quinto comma, della legge 42/2009 è particolarmente lungo, laborioso e complesso in quanto considera l'esigenza di coinvolgere sia gli enti territoriali che il Parlamento prima di assumere la decisione finale da parte del Governo. In sintesi, questa speciale procedura si svolge attraverso le seguenti fasi:

- proposta congiunta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee;

- la proposta è adottata di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto dei decreti;

- gli schemi di decreto approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri sono trasmessi alla Conferenza unificata Stato - Regioni - Città ed Autonomie locali per l'intesa;

- ottenuta l'intesa o motivando in maniera specifica con relazione nel caso in cui l'intesa non sia stata raggiunta, Il Consiglio dei ministri delibera e gli schemi di decreto sono trasmessi alle Camere corredati ciascuno di una relazione tecnica affinché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti. Il parere deve essere espresso entro sessanta giorni dalla trasmissione (ora novanta giorni per effetto della legge 8 giugno 2011, n.85 "Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale";

- decorso il suddetto termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque adottati;

- se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modifiche e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera;

- decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo;

- se il Governo non intende conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni in difformità dell'intesa;

- il decreto definitivamente approvato è promulgato dal Presidente della Repubblica e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Il procedimento di approvazione del decreto legislativo 85/2010 sull'attribuzione dei beni agli enti territoriali (noto anche come decreto sul c.d. federalismo demaniale) è iniziato il 17 dicembre 2009 per concludersi l'11 giugno 2010 con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

1.4 Il punto sull'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale

A distanza di oltre venti mesi dall'entrata in vigore della legge 42/2009 sul federalismo fiscale, qual è oggi lo stato di attuazione della medesima in ordine all'emanazione dei decreti legislativi in essa previsti. Innanzi tutto occorre ricordare che, anche per effetto della procedura così laboriosa e complessa prevista per la loro emanazione, si è provveduto con la legge 8 giugno 2011, n. 85 a prorogare i termini in essa previsti. In particolare, il termine generale di ventiquattro mesi previsto dall'articolo 2 è stato rideterminato in "trenta mesi" giungendo quindi fino al 21 novembre 2011. Anche i termini per i pareri sugli schemi di decreti delegati sono stati ampliati, mentre il termine per l'esercizio della delega sull'istituzione delle Città metropolitane è stato rideterminato in "quarantotto mesi" (21 maggio 2013).

Ciò premesso, si procede ad una rassegna degli otto decreti legislativi finora emanati con una breve sintesi dei relativi contenuti:

I Decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85 "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 42/2009" (G.U. 134 dell' 11 giugno 2010)

Detta le finalità, le procedure e le condizioni per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali e sarà illustrato in dettaglio nel successivo paragrafo in quanto costituisce oggetto della presente ricerca.

II Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale" (G.U. 219 del 18 settembre 2010)

Il decreto reca disposizioni fondamentali dell'ordinamento di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 14, ultimo comma della Costituzione, e dell'articolo 24 della legge 42/2009¹ e definisce gli organi di governo, le relative funzioni e lo status degli amministratori.

¹ L'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n.42 prevede quanto segue:

"1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al Comune di Roma, sono attribuite a Roma Capitale le seguenti funzioni amministrative:

a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;

d) edilizia pubblica e privata;

Sono organi di governo l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco.

L'Assemblea è composta dal sindaco e da quaranta consiglieri ed è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Essa ha autonomia normativa e approva lo Statuto di Roma Capitale e i Regolamenti. Questi Atti devono tra l'altro disciplinare forme di monitoraggio e controllo, da affidare ad organismi posti in posizione di

e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;

f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Lazio;

g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo Statuto di Roma Capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma Capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma Capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;

b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma Capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3.

6. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma Capitale con lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Con il medesimo decreto è disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla Città di Roma, Capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione a Roma Capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma Capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera d).

8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma Capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla Città metropolitana di Roma Capitale.

10. Per la Città metropolitana di Roma Capitale si applica l'articolo 23 ad eccezione del comma 2, lettere b) e c), e del comma 6, lettera d). La Città metropolitana di Roma Capitale, oltre alle funzioni della città metropolitana, continua a svolgere le funzioni di cui al presente articolo".

autonomia rispetto alla Giunta capitolina, finalizzate a garantire il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio nell'esercizio delle funzioni fondamentali e di quelle riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, nonché a garantire l'efficace tutela dei diritti dei cittadini.

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale, esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, nomina e revoca gli assessori e può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei ministri sugli argomenti inerenti le funzioni di Roma Capitale.

La Giunta capitolina si compone di un massimo di dieci assessori e collabora con il Sindaco nel governo di Roma Capitale. Compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea e che non ricadano nelle competenze del Sindaco e degli organi di decentramento.

E' prevista la possibilità del Sindaco di richiedere sulle proposte di deliberazioni l'esame e il voto dell'Assemblea con procedura d'urgenza nei casi di tempestivo adempimento di obblighi di legge o di omessa adozione di atti fondamentali dell'Assemblea che possa arrecare grave pregiudizio alla regolarità e al buon andamento dell'azione amministrativa. E' altresì prevista la mozione di sfiducia al Sindaco. Gli amministratori hanno diritto di percepire una indennità di funzione determinata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Assemblea capitolina.

Fin qui il decreto legislativo 156/2010, ma l'effettiva attivazione di Roma Capitale resta subordinata all'emanazione di altro decreto legislativo che, ai sensi dell'articolo 24, comma 5 della legge 42/2009, disciplina l'ordinamento transitorio con la specificazione delle funzioni, l'assegnazione di ulteriori risorse oltre a quelle spettanti in base all'articolo 119 della Costituzione, la definizione dei raccordi istituzionali.

Lo stesso decreto in esame stabilisce i principi generali per l'attribuzione di un patrimonio a Roma Capitale commisurato alle funzioni e alle competenze ad essa assegnate e per il trasferimento, a titolo gratuito, dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale. Tutto questo in via transitoria in attesa dell'istituzione della Città metropolitana. Per questi motivi il Comune di Roma è escluso dalla sfera di applicazione del decreto legislativo 85/2010.

III Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province” (G.U. 294 del 17 dicembre 2010)

Il decreto mira a disciplinare la determinazione dei fabbisogni standard al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica nell'assegnazione delle risorse. Detti fabbisogni costituiscono riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. In sede di disegno di legge di stabilità o di d.d.l. collegata alla manovra di finanza pubblica, il Governo propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volta a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché il percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

L'avvio della fase transitoria del superamento della spesa storica è stabilito nell'anno 2012 e si svolgerà attraverso le seguenti fasi:

- nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali che entreranno in vigore nel 2012;
- nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2013 riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali;
- nel 2013 i fabbisogni standard riguarderanno tutte le funzioni ed entreranno in vigore nel 2014.

Le funzioni fondamentali dei comuni e delle province determinate in via provvisoria sono quelle già individuate dall'articolo 21 della legge 42/2009 ed esplicitate dall'articolo 3 del decreto in esame. Si tratta di un numero ridotto rispetto a quelle attualmente esercitate in quanto non compaiono quelle relative alla cultura e al turismo.

Il decreto disciplina inoltre la metodologia e il procedimento per la determinazione dei fabbisogni standard.

La metodologia si svolge attraverso:

- l'identificazione delle informazioni e dei dati necessari da acquisire anche con appositi questionari;
- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni;
- l'analisi dei costi più significativi;
- l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività;
- la definizione di un sistema di indicatori significativi per valutare l'adequatezza dei servizi e consentire agli enti di migliorarli;
- il tener conto delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso l'esercizio associato di funzioni.

Il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard si articola come segue:

- la Società per gli studi di settore – Sose s.p.a. predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e ne determina i valori;
- la suddetta Società provvede al monitoraggio della fase applicativa;
- la Società può predisporre appositi questionari per raccogliere i dati strutturali e contabili necessari e si avvale della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL);
- le metodologie predisposte sono sottoposte, per l'approvazione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e si intendono approvate decorsi 15 giorni dal loro ricevimento;
- i risultati sono trasmessi dalla Sose s.p.a. ai Dipartimenti delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato del MEF e alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica e confluiscono nella banca-dati delle AP.

La nota metodologica e i fabbisogni standard per ciascun comune sono approvati con DPCM previa verifica del MEF e il parere della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. I decreti sono pubblicati nella G.U. I fabbisogni standard sono sottoposti a monitoraggio e rideterminati non oltre il terzo anno successivo alla loro adozione. Importante segnalare che, nel caso di differenza positiva tra il

fabbisogno standard e la spesa effettiva, detta differenza è acquisita al bilancio dell'ente locale.

IV Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 “Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale” (G.U. 67 del 23 marzo 2011)

Il decreto concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 42/2009 e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei comuni prevista dall'articolo 119, primo comma, della Costituzione. Si compone di 14 articoli che possono essere distinti in due parti:

A) la prima (articoli da 2 a 6) è rivolta a attribuire ai comuni compartecipazioni al gettito di tributi erariali fin dal 2011, ad istituire un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito delle persone fisiche relativa ai redditi immobiliari derivanti da locazioni (cedolare secca sugli affitti) e a disciplinare altre imposte locali;

B) la seconda (articoli da 7 a 14) traccia il sistema a regime della finanza locale basata, a partire dal 2014, su due grandi imposte.

La compartecipazione al gettito di tributi erariali riguarda la fiscalità immobiliare e precisamente:

- l'imposta di registro e l'imposta di bollo su determinati atti e sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- le imposte ipotecarie e catastali;
- l'IRPEF in relazione ai redditi fondiari;
- i tributi speciali catastali;
- le tasse ipotecarie la cedolare secca sugli affitti che viene istituita;
- l'IVA assumendo come riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo.

La misura della compartecipazione da attribuire è pari al 30% del gettito (ad eccezione dei tributi indicati alle lettere c), d) e g) da realizzare in forma progressiva attraverso l'istituzione di un “Fondo sperimentale di riequilibrio”.

La compartecipazione sulla cedolare secca sugli affitti (disciplinata dall'art. 3) è pari al 21,7% nel 2011 e al 21,6% a decorrere dal 2012, con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali. Dal 2014 la quota di gettito devoluta ai comuni può essere incrementata fino alla devoluzione della totalità del gettito stesso. In ogni caso, sono assicurati al comune interessato il maggiore gettito derivante dall'accatastamento di immobili finora non dichiarati, l'elevazione al 50% della quota dei tributi statali riscossi a seguito della partecipazione del comune alle azioni di contrasto all'evasione fiscale, il pieno accesso ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi ai contratti di locazione, alla somministrazione di energia elettrica e di servizi idrici e gas, ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel territorio o che esercitano nello stesso attività di lavoro autonomo o d'impresa.

Viene inoltre istituita l'imposta di soggiorno (articolo 4) come facoltà riservata ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni e a quelli inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. L'aliquota non può superare 5 Euro per notte, ma i comuni interessati possono prevedere esenzioni e riduzioni nel regolamento. Il

gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, beni culturali e ambientali e relativi servizi pubblici locali.

E' prevista infine la revisione dell'imposta di scopo (articolo 6) attraverso l'individuazione di altre opere pubbliche cui può essere applicata, l'aumento fino a dieci anni della durata massima di applicazione, la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

La parte del decreto relativa alla realizzazione del federalismo fiscale municipale prevede, a decorrere dal 2014, due nuove forme di imposizione municipale in sostituzione di gran parte degli attuali tributi comunali. Esse sono:

- una imposta municipale propria;
- una imposta municipale secondaria.

L'Imposta Municipale Propria (detta anche IMU) è destinata a sostituire, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche, e le relative addizionali, e l'imposta comunale sugli immobili (ICI). Non si applica agli immobili destinati ad abitazione principale e ha per base imponibile il valore dell'immobile determinato come avviene attualmente sulla rendita catastale rivalutata. L'aliquota dell'imposta è stabilita nella misura dello 0,76%, ma i comuni possono modificarla in aumento o in diminuzione fino a 0,3 punti percentuali. Nel caso in cui l'immobile sia locato, l'aliquota dell'imposta è pari allo 0,38% e la manovra riservata ai comuni scende al 0,2 punti percentuali. Soggetto passivo dell'imposta è il proprietario dell'immobile o il titolare di diritto reale sul medesimo e, nel caso di concessione di aree demaniali, il concessionario. Sono esenti dall'imposta gli immobili posseduti dallo Stato e, nel proprio territorio, dalle Regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi di enti locali, dagli enti del SSN destinati esclusivamente a compiti istituzionali. Si applicano altresì le esenzioni attualmente previste dall'articolo 7 del decreto legislativo 504/1992.

A partire dal 2015, l'imposta è corrisposta con le modalità stabilite dal comune.

L'altra imposta fondamentale è denominata " Imposta municipale secondaria". E' istituita a decorrere dal 2014 ed è destinata a sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'istallazione dei mezzi pubblicitari.

L'imposta presenta le seguenti caratteristiche:

- *presupposto*: occupazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile del comune nonché degli spazi soprastanti e sottostanti il suolo pubblico;
- *soggetto passivo*: il soggetto che effettua l'occupazione;
- *determinazione della misura*: secondo la durata dell'occupazione, la sua entità espressa in metri quadrati o lineari, la fissazione di tariffe differenziate;
- *modalità di accertamento, riscossione, rimborsi e sanzioni*: le stesse che varranno per l'imposta municipale propria da definire con decreto del MEF e applicando le attuali disposizioni contenute nell'articolo 10 del decreto legislativo 504/1992 e successive modificazioni;
- i comuni hanno facoltà di disporre esenzioni o agevolazioni con proprio regolamento.

L'istituzione del servizio di pubbliche affissioni non sarà più obbligatoria e saranno individuate idonee modalità alternative all'affissione di manifesti.

Con il decreto legislativo 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*" sono state introdotte importanti modifiche alla disciplina suddetta.

V Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario" (G.U. 109 del 15 maggio 2011)

Il decreto traccia le linee fondamentali del nuovo assetto della finanza regionale e, in considerazione dell'assoluta prevalenza delle funzioni in materia di sanità attribuite alle regioni, contiene anche disposizioni rivolte a stabilire i fabbisogni del Servizio Sanitario Nazionale. Il decreto disciplina inoltre le entrate delle province e i nessi tra finanza regionale e finanza locale.

In sintesi il decreto, che si compone di 40 articoli, riguarda:

- disposizioni rivolte e ad assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario con la conseguente soppressione dei trasferimenti dello Stato;
- disposizioni rivolte ad assicurare l'autonomia di entrata delle province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario;
- la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario;
- l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

I punti fondamentali della nuova disciplina della finanza regionale, che ha effetto a decorrere dall'anno 2013, consistono nei seguenti:

- rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF in modo tale da garantire al complesso delle Regioni entrate corrispondenti all'aliquota di base vigente il 27 maggio 2011, ai trasferimenti statali soppressi e alla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina che viene soppressa. Sempre a decorrere dal 2013 e fino alla rideterminazione suddetta, l'aliquota base dell'addizionale è fissata nello 0,9 per cento, ma ciascuna Regione può con legge variare in aumento o in diminuzione la suddetta aliquota di 0,5 punti percentuali per il 2013, 1,1 punti per il 2014, 2,1 punti per il 2015. Le Regioni possono inoltre stabilire aliquote differenziate, applicare detrazioni in favore delle famiglie, disporre detrazioni dall'addizionale in luogo dell'erogazione di sussidi e di altre misure di sostegno sociale;

- rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA stabilita in relazione al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione. Le modalità di attribuzione della compartecipazione sono stabilite in conformità al principio della territorialità. Nello stesso tempo è previsto che, sempre a decorrere dal 2013, la compartecipazione al gettito dell'IVA è destinata ad alimentare il fondo perequativo;

- possibilità da parte delle Regioni di ridurre le aliquote dell'IRAP, di azzerarle, di disporre deduzioni dalla base imponibile. I conseguenti effetti finanziari sono tuttavia ad esclusivo carico del bilancio delle Regioni;

- soppressione di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ad eccezione dei trasferimenti sul fondo perequativo previsti dall'articolo 3 della legge 549/1995. In sostanza questa operazione, denominata anche "fiscalizzazione di trasferimenti" dà luogo ad una vasta operazione di compensazione a costo zero per la finanza pubblica;

- trasformazione in tributi propri regionali delle seguenti imposte e tasse con facoltà da parte delle regioni di sopprimerli;

- taxa per l'abilitazione all'esercizio professionale;
- imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile;

- taxa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;

- tasse sulle concessioni regionali;

- imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili;

- possibilità di disciplinare la taxa automobilistica regionale entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dallo Stato;

- attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale;

- possibilità per le Regioni di gestire i tributi regionali mediante convenzioni sottoscritte con l'Agenzia delle Entrate;

- soppressione dei trasferimenti ai comuni da compensare con compartecipazioni ai tributi regionali e, prioritariamente, all'addizionale regionale all'IRPEF;

- possibilità da parte delle Regioni di istituire con legge, a decorrere dall'anno 2013, tributi regionali e locali con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato.

Particolare rilievo nella nuova disciplina assumono le disposizioni concernenti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, e l'istituzione di fondi perequativi rivolti ad assicurare il finanziamento integrale delle relative spese regionali nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione medesima. A tale riguardo il decreto prevede che le modalità di determinazione dei LEP sono stabilite con legge dello Stato prendendo a riferimento macroaree di intervento ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore. Per ciascuna macroarea sono definiti i costi e i fabbisogni standard in modo da avviare un percorso di convergenza cui commisurare il finanziamento complessivo delle relative spese. In particolare, le spese regionali riconducibili al vincolo previsto dal citato articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, sono quelle attinenti alle seguenti materie: sanità, assistenza, istruzione, investimenti nel trasporto pubblico locale, ulteriori materie stabilite con leggi dello Stato.

Al fine di dare concreta attuazione all'articolo 119, terzo e quarto comma della Costituzione, è prevista l'istituzione dall'anno 2013 di un fondo perequativo che, come già detto, è alimentato da una compartecipazione al gettito dell'IVA. Nel primo anno le spese regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle materie indicate sono

computate in base ai valori della spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti, e nei successivi quattro anni le spese medesime devono convergere verso i costi standard secondo modalità stabilite con DPCM.

I criteri di assegnazione alle regioni delle quote del fondo perequativo sono i seguenti:

- le Regioni nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale (maggiore capacità fiscale) alimentano il fondo perequativo cui partecipano le Regioni con minore capacità fiscale;
- il principio di perequazione suddetto dovrà essere applicato in modo da ridurre le differenze in misura non inferiore al 75% tra i territori con diversa capacità fiscale per abitante senza alterarne la graduatoria;
- la ripartizione del fondo perequativo tiene conto del fattore della dimensione demografica per le Regioni con popolazione al di sotto di una determinata soglia.

Le disposizioni rivolte ad assicurare l'autonomia di entrata delle province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario sono dettate in attesa della loro soppressione o razionalizzazione. Con disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'8 settembre 2011 concernente "*Soppressione di enti intermedi*" è stata proposta al Parlamento la soppressione delle province e l'attribuzione alle Regioni della competenza a istituire con legge, previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, sull'intero territorio regionale forme associative fra comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta. In tale attesa dunque vengono attribuiti alle province, a decorrere dall'anno 2012, tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali e regionali con contemporanea soppressione dei trasferimenti dello Stato per pari importo. In particolare:

- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore costituisce tributo proprio con aliquota base fissata al 12,5%. Le province possono variare in aumento o in diminuzione detta aliquota a decorrere dal 2011 in misura non superiore a 3,5 punti percentuali;
- è previsto il riordino dell'imposta provinciale di trascrizione;
- l'aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF è rideterminata in modo tale da assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi e all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica anch'essa soppressa;
- i trasferimenti statali di parte corrente e in conto capitale, questi ultimi non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, aventi carattere di generalità e permanenza sono soppressi a decorrere dal 2012;
- a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione determina, previo accordo in sede di Consiglio delle autonomie locali e d'intesa con le province del proprio territorio, una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica spettante alla Regione in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. Se la Regione non provvede entro il 30 novembre 2012, lo Stato interviene in via sostitutiva;
- è confermata l'attribuzione alle province degli altri tributi spettanti in base alla vigente legislazione che costituiscono tributi propri derivati. Si tratta della tassa provinciale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, del tributo provinciale per lo

smaltimento dei rifiuti, del tributo speciale per il trattamento dei rifiuti in discarica, della compartecipazione all'imposta regionale sulle attività produttive;

- è prevista l'istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale di durata biennale che cessa con l'istituzione del Fondo perequativo per le province e per le città metropolitane rivolto ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali sulla base della determinazione dei fabbisogni standard.

Dopo aver tracciato il sistema finanziario delle città metropolitane con disposizioni che hanno effetto dalla data di insediamento degli organi delle città medesime, il decreto 68/2011 dedica l'intero capo IV alla disciplina dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario per le Regioni a statuto ordinario al fine di assicurare, a decorrere dall'anno 2013, un graduale e definitivo superamento dei criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale attualmente adottati.

Il decreto disciplina infine la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica stabilendone la composizione, le modalità di funzionamento, le funzioni, la struttura di segreteria e di supporto tecnico.

VI Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n.42”

Dopo aver definito con i precedenti decreti legislativi il quadro fondamentale di riferimento della finanza regionale e locale, orientato ad assicurare l'integrale finanziamento delle spese necessarie all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali, il decreto 88/2011 mira a dare una prima attuazione alla delega contenuta nell'articolo 16 della legge 42/2009 concernente la disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e Regioni. Ai sensi dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione, le risorse e gli interventi suddetti sono destinati a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni.

Il decreto, che si compone di otto articoli, muove i primi passi nella direzione indicata disciplinando finalità, principi, soggetti e strumenti della politica di riequilibrio economico e sociale.

Punti rilevanti della disciplina sono l'introduzione di una figura di Ministro delegato per la politica di coesione, sociale e territoriale e l'individuazione del canale fondamentale di alimentazione delle risorse aggiuntive nel “Fondo per lo sviluppo e la coesione” e nei fondi strutturali comunitari.

Il Ministro delegato cura il coordinamento delle politiche e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, e assicura i rapporti con i competenti organi dell'Unione.

Per quanto riguarda il Fondo per lo sviluppo e la coesione, si tratta in realtà della nuova denominazione dell'esistente FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) di cui viene meglio precisata la destinazione al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale che immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale aventi

natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. Accanto alle risorse del “Fondo” si collocano i finanziamenti a finalità strutturale dell’Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali esclusivamente destinati a spese in conto capitale. Per questo motivo la determinazione dell’ammontare del “Fondo”, affidata al Documento di economia e finanza, si pone in termini temporali in linea con il ciclo pluriennale di programmazione dei fondi comunitari e la legge di stabilità stanziava le risorse per l’intero periodo di programmazione fissando le quote annuali che sono però rimodulabili.

Entro il mese di ottobre dell’anno precedente l’avvio del ciclo pluriennale di programmazione, il CIPE approva un Documento di indirizzo strategico che contiene i seguenti elementi:

- obiettivi e criteri di utilizzazione delle risorse stanziare, finalità specifiche da perseguire, definizione delle priorità e delle macroaree territoriali nel riparto delle risorse, identificazione delle amministrazioni attuatrici;
- condizioni istituzionali, generali e specifiche per l’utilizzo dei fondi;
- criteri di ammissibilità degli interventi;
- eventuali meccanismi premiali e sanzionatori, ivi compresa la revoca dei finanziamenti;
- possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari anche attraverso l’apporto di capitali privati;
- coerenza e raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione.

Sulla base dei criteri stabiliti dal CIPE, il Ministro delegato propone al CIPE medesimo per l’approvazione gli interventi o i programmi da finanziare con le risorse del “Fondo”. La proposta è effettuata d’intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze e delle amministrazioni attuatrici individuate.

Carattere di novità, almeno in parte, presenta il Contratto nazionale di sviluppo, previsto dall’articolo 6 del decreto, che il Ministro delegato stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti. Il “contratto” contiene la destinazione specifica delle risorse del “Fondo” assegnate e l’individuazione delle responsabilità, dei tempi e delle modalità di attuazione degli interventi, ivi compresi i criteri di valutazione e di monitoraggio e le sanzioni.

Le risorse del “Fondo” sono trasferite ai soggetti assegnatari in relazione allo stato di avanzamento della spesa e costituiscono fondi a destinazione vincolata alle finalità approvate. Come tali vanno evidenziati nei bilanci dei soggetti medesimi.

Il decreto infine affida il coordinamento dell’attuazione degli interventi al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti anche mediante forme di cooperazione con le amministrazioni statali, regionali e locali. Le amministrazioni interessate, dal canto loro, effettuano i controlli necessari per garantire la correttezza e la regolarità della spesa e partecipano al sistema di monitoraggio unitario di cui al Quadro strategico nazionale 2007 – 2013 previsto presso la Ragioneria generale dello Stato.

VII Decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42” (G.U. 172 del 26 luglio 2011)

Il decreto è stato emanato in attuazione della delega inserita nella legge 42/2009 attraverso la modifica operata dalla legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica in modo da realizzare il coordinamento della finanza pubblica e l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali con riferimento alla nuova disciplina contabile che ha interessato tutte le amministrazioni pubbliche. Esso consta di 38 articoli distribuiti in tre titoli.

Il Titolo I detta i principi contabili generali e applicati per le Regioni, gli Enti locali e i loro organismi; il Titolo II detta principi contabili generali e applicati per il settore sanitario; il Titolo III detta disposizioni finali e transitorie. Queste ultime disposizioni prevedono che la normativa contenuta nel Titolo I si applica a decorrere dal 2014, previa una fase di sperimentazione biennale, mentre le norme relative al settore sanitario si applicano a decorrere dal 2012.

Gli enti destinatari della normativa del Titolo I sono le Regioni, i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate, le Unioni dei comuni e gli enti e organismi strumentali dei medesimi.

Gli enti destinatari della normativa del Titolo II sono le Regioni (per la parte del bilancio che riguarda il finanziamento e la spesa del servizio sanitario regionale, per la parte di detto finanziamento direttamente gestita e per il consolidamento dei conti degli enti sanitari), le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico, le aziende ospedaliere universitarie, gli istituti zooprofilattici.

Nel merito si segnalano i seguenti punti di maggior rilievo:

- le Regioni e gli enti locali e i loro enti strumentali adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale;

- le amministrazioni suddette conformano la propria gestione ai seguenti principi contabili generali e a quelli applicati che saranno definiti dopo la fase di sperimentazione: annualità, unità, universalità, integrità, veridicità- attendibilità-correttezza e comprensibilità, significatività e rilevanza, flessibilità, congruità, prudenza, coerenza, continuità e costanza, comparabilità e verificabilità, neutralità o imparzialità, pubblicità, equilibrio di bilancio, competenza finanziaria, competenza economica, prevalenza della sostanza sulla forma;

- le Regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali adottano un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici. In relazione alla struttura del piano, sono aggiornate le codifiche SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) da estendere a tutti gli enti suddetti;

- la definizione della transazione elementare come operazione generata da ogni atto gestionale e sottoposta a un sistema di codificazione;

- la definizione del sistema di bilancio come “strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione”.

Viene confermato il carattere autorizzatorio degli attuali strumenti di bilancio, vale a dire il bilancio di previsione finanziario annuale e il bilancio pluriennale, con arco

temporale di riferimento delle previsioni pari almeno a un triennio, ma viene introdotto nelle Regioni e negli enti locali il bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali. Altra novità è rappresentata dal rendiconto semplificato per il cittadini, da redigere sulla base di un apposito schema-tipo e rivolto a evidenziare le risorse utilizzate per i perseguimento dei fini istituzionali, i risultati conseguiti, gli scostamenti tra costi standard e costi effettivi.

Inoltre, allo scopo di assicurare maggiore trasparenza, di precisare la destinazione delle risorse alle politiche pubbliche e consentire la confrontabilità dei dati di bilancio, in coerenza con le classificazioni individuate dai regolamenti comunitari, viene introdotta anche per le Regioni e gli enti locali la stessa classificazione di base della spesa in missioni e programmi adottata dal bilancio dello Stato fin dal 2008. Le missioni "rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dall'amministrazione utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni". I programmi costituiscono l'unità di voto della spesa in bilancio. In sostanza, la classificazione della spesa nei bilanci delle Regioni e degli enti locali si articola, sulla base di schemi omogenei di riferimento, in: missioni, programmi, macroaggregati e questi ultimi in titoli, capitoli e articoli, ove previsti. Analogamente, la classificazione delle entrate nei bilanci degli enti suddetti si articola in: titoli, tipologie, categorie, capitoli ed eventualmente in articoli.

E' prevista infine una tassonomia per gli enti strumentali tenuti ad adottare la contabilità civilistica i quali predispongono un budget economico.

Più complessa è la normativa contenuta nel Titolo II del decreto che reca disposizioni rivolte all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti, già in precedenza indicati, che operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale. Dette norme, che entrano in vigore dall'anno 2012, riguardano: la trasparenza dei conti sanitari e la finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, l'accensione dei conti di Tesoreria intestati alla sanità, l'individuazione delle responsabilità all'interno delle regioni nel caso di sussistenza della gestione sanitaria accentrata presso la Regione e nel caso di gestione integrale del finanziamento presso gli enti del Servizio sanitario regionale, la tenuta dei libri obbligatori della gestione sanitaria accentrata, il bilancio preventivo economico annuale, il bilancio di esercizio e gli schemi di bilancio degli enti del SSN, il piano dei conti, i principi specifici di valutazione del settore sanitario, la destinazione del risultato di esercizio degli enti del SSN, l'adozione del bilancio di esercizio, l'introduzione del bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale, la tassonomia per gli enti del settore sanitario tenuti alla contabilità civilistica, l'aggiornamento degli schemi tecnici, il miglioramento dei sistemi informativi e statistici della Sanità.

Il decreto contiene infine una serie di allegati che riguardano l'esplicitazione dei principi generali contabili e, per quanto riguarda gli enti del settore sanitario, lo schema di conto economico, lo schema di stato patrimoniale, lo schema di rendiconto finanziario, lo schema di nota integrativa, lo schema di relazione sulla gestione.

VIII Decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149 “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n.42” (G.U. 219 del 20 settembre 2011)

E' stato emanato in attuazione della delega contenuta negli articoli 2, 17 e 26 della legge 42/2009 e sul relativo schema non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città. Il decreto si compone di 16 articoli distribuiti in due capi: capo I – Meccanismi sanzionatori, capo II – Meccanismi premiali. Destinatari della normativa sono le Regioni, le province e i comuni.

Particolare rilievo assume l'introduzione di un documento fondamentale da tempo richiesto in dottrina rivolto a dimostrare l'attività svolta e la situazione finanziaria dell'ente a fine mandato in modo da poter rilevare eventuali responsabilità di ordine politico e puntualizzare lo stato dell'ente all'atto del rinnovo degli organi elettivi. Per quanto riguarda le Regioni, questo documento è denominato dall'articolo 1 “*Relazione di fine legislatura regionale*” e deve essere sottoscritto dal presidente della giunta regionale non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza della legislatura. Il documento è soggetto a certificazione da parte degli organi di controllo interno dell'ente e deve essere trasmessa per la verifica al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Procedura analoga è prevista per le province e i comuni che sono tenuti a redigere la “*Relazione di fine mandato*” sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Il Tavolo tecnico interistituzionale procede alla verifica di conformità della Relazione con i dati finanziari in proprio possesso e con le altre informazioni sull'ente, acquisibili dalla banca dati delle amministrazioni pubbliche, e invia un Rapporto al presidente o al sindaco entro venti giorni. Relazione e Rapporto sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ente.

I contenuti specifici della Relazione di fine mandato previsti dal decreto sono:

- sistema ed esiti dei controlli interni;
- eventuali rilievi della Corte dei conti;
- azioni intraprese per il rispetto dei saldi e del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- situazione finanziaria e patrimoniale;
- azioni intraprese per contenere la spesa e affiancamento di indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi;
- quantificazione dell'indebitamento.

Da notare che, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della Relazione, è previsto che il presidente o il sindaco sono tenuti a darne notizia e a motivare le ragioni nella pagina principale del proprio sito istituzionale.

In tema di sanzioni, l'articolo 6 del decreto configura l'ipotesi di responsabilità politica del presidente di Provincia e del sindaco e, più in generale, degli amministratori dell'ente. Essa si manifesta nei casi in cui la Corte dei conti abbia riconosciuto i medesimi responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario. In tali casi, essi non possono ricoprire per un periodo di dieci anni incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali o di rappresentanza presso altri enti e organismi. I sindaci e i presidenti di Provincia non sono candidabili per il periodo di dieci anni alle cariche di sindaco, di

presidente di Provincia o di Regione, di consigliere comunale, provinciale o regionale, né possono ricoprire per lo stesso periodo la carica di assessore comunale, provinciale o regionale.

Di rilievo sono anche le sanzioni stabilite in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli enti locali, già in parte previste dalla legislazione vigente. Esse operano a partire dall'anno successivo a quello dell'inadempienza con riferimento al Patto relativo agli anni 2010 e seguenti consistono in:

- riduzione della quota del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque per un importo non superiore al 3 per cento delle entrate correnti;

- impegno di spese correnti in misura non superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

- divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;

- divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale;

- obbligo di rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza aspettanti agli amministratori con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Si ricorda che la disciplina del Patto di stabilità interno è stata revisionata con l'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111, introducendo un nuovo sistema di calcolo basato su parametri di virtuosità degli enti.

Per quanto riguarda i meccanismi premiali (capo II), il decreto prevede, tra l'altro, forme premiali per le Regioni con particolare riferimento alla gestione della spesa sanitaria e l'incentivazione della partecipazione delle province alle azioni di contrasto all'evasione fiscale, riconoscendo loro una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo. Per i comuni questa misura è stata invece elevata al 100 per cento dall'articolo 1 del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n.148.

Nelle disposizioni finali (capo III), sono previste:

- le modalità di applicazione della normativa alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano;

- le modalità di rendicontazione alle Camere del grado di convergenza della spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ai fabbisogni standard;

- il riordino della vigente disciplina in materia di obblighi informativi a carico degli enti locali nei confronti delle amministrazioni pubbliche statali;

- gli interventi del settore creditizio rivolti a favorire il pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali.

1.5 Il Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85: contenuti, modifiche, stato di attuazione

Il decreto 85/2010 è il primo decreto legislativo emanato in attuazione delle deleghe contenute nella legge sul federalismo fiscale 42/2009. Al riguardo detta legge ha previsto all'articolo 2 un termine di ventiquattro mesi dalla sua entrata in vigore (21 maggio 2010) per l'esercizio di tutte le deleghe (termine prorogato a trenta mesi dalla legge 8 giugno 2011, n. 85), ma nello stesso tempo ha stabilito al comma 6, sostituito dall'articolo 2, comma 6 della legge 31 dicembre 2009, n.196, che almeno uno dei decreti legislativi medesimi andava adottato entro dodici mesi da quella data. Con un procedura lunga e laboriosa, il decreto in esame è stato adottato dal Consiglio dei ministri entro il termini attraverso le seguenti fasi:

Iter del decreto legislativo 85/2010

Testo approvato in via preliminare dal CDM	17 dicembre 2009
Trasmesso alla Conferenza unificata	28 dicembre 2009
Osservazioni e proposte emendative ANCI e UPI	20 e 26 gennaio 2010
Mancata intesa della Conferenza unificata	27 gennaio 2010
Conferenza non convocata entro il	27 febbraio 2010
Parere favorevole della Conferenza Stato - Città Autonomie Locali	4 marzo 2010
Testo Approvato dal CDM con relazione e inviato alle Camere	12 marzo 2010
Parere della CPFF e delle Commissioni di merito	19 maggio 2010
Definitivamente approvato dal CDM	20 maggio 2010
Pubblicato nella G.U. n.134	11 giugno 2010
Entrato in vigore	26 giugno 2010

Nel rinviare al successivo paragrafo 2.6 l'esame approfondito del decreto, si elencano qui di seguito i contenuti in forma schematica allo scopo di presentare una chiave di lettura semplificata del provvedimento.

Contenuti del decreto legislativo 85/100 - 9 articoli

- Art. 1 - Oggetto
- Art. 2 - Parametri per l'attribuzione del patrimonio
- Art. 3 - Attribuzione e trasferimento dei beni
- Art. 4 - Status dei beni
- Art. 5 - Tipologie dei beni
- Art. 6 - Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare
- Art. 7 - Decreti biennali di attribuzione
- Art. 8 - Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali
- Art. 9 - Disposizioni finali

Procedura-tipo per l'acquisizione dei beni

1. Individuazione dei beni da attribuire

Criteri:

- singolarmente o per gruppi
- territorialità
- sussidiarietà
- adeguatezza
- semplificazione
- capacità finanziaria
- correlazioni con competenze e funzioni

Elementi informativi:

- stato giuridico
- consistenza
- valore
- entrate corrispondenti

2. Richiesta di attribuzione

Facoltà degli enti di presentare all'Agenzia del Demanio la domanda di attribuzione del bene entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione del DPCM di individuazione.

Allegare alla domanda una relazione concernente:

- le specifiche finalità e modalità di utilizzazione
- tempistica
- economicità
- destinazione del bene (Piano di valorizzazione)

3. Attribuzione del bene

Criteri di attribuzione:

- sussidiarietà, adeguatezza e territorialità (prioritariamente ai Comuni)
- semplificazione (anche con inserimento nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni)
- capacità finanziaria
- correlazione con competenze e funzioni
- valorizzazione ambientale

4. **Acquisizione del bene**

- avviene con pubblicazione nella G.U. del DPCM di attribuzione che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascun ente
- il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano
- l'Ente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi
- i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti, ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale e altri con specifica motivazione nel DPCM

Valorizzazione e utilizzo del bene

- Alienazione del bene:
 - previa valorizzazione con procedure previste per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico
 - previa attestazione di congruità da parte dell'Agenzia del demanio (o del territorio)
- Possibilità di conferimento in fondi comuni di investimento immobiliare
- Destinazione risorse finanziarie nette acquisite:
 - 75% a riduzione debito dell'ente
 - 25% al Fondo amm.to Titoli dello Stato
- Utilizzo diretto o indiretto per finalità istituzionali

Trasferimento diretto di beni

Con uno o più DPCM da adottare entro il 23 dicembre 2010 sono trasferiti alle:

- **Regioni**
 - beni del demanio marittimo e relative pertinenze (esclusi quelli direttamente utilizzati dalle Amm.ni statali)
 - beni del demanio idrico e relative pertinenze, le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, esclusi:
 - i fiumi di ambito sovrapregionale
 - i laghi di ambito sovrapregionale (in mancanza di intesa tra Regioni interessate)
 - gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile dello Stato

Con uno o più DPCM da adottare entro il 23 dicembre 2010 sono trasferiti alle:

- **Province**
 - beni del demanio idrico limitatamente a laghi chiusi, privi di emissioni di superficie, che insistono nel territorio di una sola provincia
 - miniere ubicate su terraferma, escluse quelle che comprendono giacimenti petroliferi e di gas
 - siti di stoccaggio di gas naturale e relative pertinenze

Alle Province spetta altresì una quota dei proventi dei canoni di utilizzazione dei beni del demanio idrico trasferiti alla Regione che insistono sul territorio provinciale

Beni esclusi dal trasferimento

- Immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato, enti pubblici e Agenzie per comprovate ed effettive finalità istituzionali
- Porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale
- Beni oggetto di accordi o intese con enti territoriali sottoscritti alla data del 26 giugno 2010
- Reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche
- Strade ferrate in uso di proprietà dello Stato
- Parchi nazionali e riserve naturali statali
- Beni appartenenti al patrimonio culturale (in parte)
- Beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica
- Beni in uso al Senato, alla Camera, alla Corte costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale

Altri aspetti salienti

- Riserva di individuazione e attribuzione di beni immobili in uso al Ministero della difesa con DPCM da emanare entro il 26 giugno 2011 (previa intesa con la Conferenza Unificata)
- Diverso regime del trasferimento dei beni culturali cui lo Stato provvede entro il 26 giugno 2011 nell'ambito di accordi di valorizzazione e di programmi e piani strategici di sviluppo culturale di cui all'art. 112, c.4 del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42)
- Confluenza in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio, dei beni per i quali non è stata presentata previa intesa con la Conferenza Unificata
- Riduzione dei trasferimenti agli enti destinatari dei beni in misura pari alla riduzione delle entrate erariali che i beni producevano
- Esclusione delle spese relative ai beni trasferiti dai vincoli del Patto di stabilità interno (in misura limitata alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione del bene)
- Possibilità di richiedere l'attribuzione di ulteriori beni resisi disponibili o a decorrere dal 1° gennaio 2012 e con periodicità biennale
- Esenzione da ogni diritto e tributo degli atti necessari all'attuazione del decreto

L'operazione di attribuzione dei beni agli enti territoriali prevista dal decreto legislativo 85/2010 riguarda la dismissione circa 12.000 immobili per un valore complessivo di circa 2.300 miliardi di Euro. Si tratta tuttavia di stime in quanto l'Agenzia del demanio ha pubblicato nel sito *benidellostato.agenziademanio.it* (beni patrimoniali dello Stato) l'elenco dei beni trasferibili ubicati nei comuni, aggiornato periodicamente, con indicazioni tuttavia incomplete rispetto a quelle necessarie per poter

tempestivamente valutare l'opportunità o meno di prepararsi a presentare la domanda di attribuzione. La tipologia dei beni patrimoniali presenti nel sito può essere riepilogata come segue:

AREE

Arenili
Ex campi di tiro a segno
Giardini pubblici
Cimiteri
Ex ferrovie
Galoppatoi
Ex torrenti, alvei, fossi e fossati
Campi sportivi
Aree di risulta

TERRENI

Terreni vari
Sedi ferroviarie
Sedi stradali
Argini e alvei di fiumi e torrenti
Terreni alluvionali
Terreni di ex caserme

FABBRICATI

Appartamenti
Negozi
Sedi di uffici
Abitazioni
Palazzine alloggio dipendenti
Case popolari
Capannoni
Fabbricati ex casa del fascio
Ex caserme
Stabilimenti balneari
Fabbricati sedi di scuole
Chiese
Palazzi
Gallerie
Ricoveri antiaerei
Ex carceri
Case per i senza tetto
Chioschi
Beni ex difesa
Case circondariali
Ex polveriere

ALTRA TIPOLOGIA DI BENI

Strade e parcheggi
Relitti
Beni ereditati (vari)
Ex strade militari
Locali cabine elettriche

Per ciascuno dei beni suddetti gli elementi conoscitivi presenti nel sito sono i seguenti:

- localizzazione geografica
- descrizione
- valore inventariale
- dati catastali

Il decreto legislativo 85/2010 affida gran parte della sua attuazione all'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri secondo il seguente calendario:

**Tempistica degli adempimenti previsti dal Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n.85
(Entrata in vigore il 26 giugno 2010)**

Termine adozione	Norma	Oggetto
25 agosto 2010 <i>entro 60 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 9, co 3	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dei criteri e della modalità per la determinazione degli importi da escludere ai fini del patto di stabilità interno corrispondenti alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.
25 agosto 2010 <i>entro 60 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 9, co 5	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di definizione delle modalità di destinazione delle risorse nelle derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito, nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti.
24 settembre 2010 <i>entro 90 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 5, co. 3 primo periodo	Comunicazione all'Agenzia del demanio da parte delle amministrazioni statali e degli altri enti degli elenchi relativi ai beni di cui si richiede l'esclusione .
24 settembre 2010 <i>entro 90 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 5, co. 3 terzo periodo	Compilazione da parte dell'Agenzia del demanio dell'elenco dei beni di cui si richiede l'esclusione .
8 novembre 2010 <i>entro i successivi 45 giorni</i>	Art. 5, co. 3 quarto periodo	Provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio di definizione dell'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento, da pubblicare sul sito internet dell'Agenzia, previo parere della Conferenza Unificata da esprimersi entro 30 giorni.
23 dicembre 2010 <i>entro 180 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 3, co. 1, lett.a	Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di trasferimento alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio marittimo , con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali.
23 dicembre 2010 <i>entro 180 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 3, co. 1, lett.a	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Regioni , unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio idrico , nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione: 1. dei fiumi di ambito sovraregionale ; 2. dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervengo un'intesa tra Regioni interessate, fermo restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale.
23 dicembre 2010 <i>entro 180 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 3, co. 1, lett.b	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di Trasferimento alle Province unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi

		di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia.
23 dicembre 2010 <i>entro 180 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 3, co. 1, lett.b	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Province , unitamente alle relative pertinenze ubicate su terraferma, delle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonche i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.
23 dicembre 2010 <i>entro 180 giorni dall'entrata in vigore</i>	Art. 3, co. 3	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di formazione degli elenchi dei beni: - 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; - intesa in sede di Conferenza Unificata.
<i>entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei DPCM di cui al comma 3</i>	Art.3 co.4, primo periodo	Presentazione all'Agenzia del demanio da parte delle Regioni e degli enti locali di un'apposita domanda di acquisizione dei beni, con relativa relazione.
<i>entro i successivi 60 giorni dalla scadenza del termine di cui all'art.3 co.4, primo periodo</i>	Art.3 co.4, ultimo periodo	Ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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.
	Art. 3, co. 6	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di affidamento del patrimonio dei beni inoptati (c.d. patrimonio federale all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che ne cura la gestione, al fine di valorizzarli e alienarli d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli d'intesa.
	Art. 4, co. 1	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione dei beni demaniali diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, può disporre motivatamente il mantenimento dei beni nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile.
26 giugno 2011 <i>entro un anno dall'entrata in vigore</i>	Art. 5, co. 4 primo periodo	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dei beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti.
26 giugno 2011 <i>entro un anno dall'entrata in vigore</i>	Art. 5, co. 5	Accordi tra Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali sul trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali dei beni e delle cose indicati negli accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale , definiti ai sensi del codice dei beni e del paesaggio.

A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2012	Art. 7, co. 1	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione a cadenza biennale di ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per successivi trasferimenti.
A decorrere dal I° esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento dei beni	Art. 9, co. 2	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di determinazione delle modalità per ridurre le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente all'adozione dei DPCM di trasferimento dei beni.
	Art. 9, co. 4	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla coerenza tra riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

I termini indicati non sono stati rispettati e la complessa procedura è tuttora in corso. In particolare la Conferenza unificata ha espresso avviso contrario fin dal mese di novembre 2010 sul primo provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio di definizione dell'elenco dei beni esclusi dal trasferimento perchè considerato incompleto e non adeguatamente motivato, al punto che è stato successivamente ritirato. L'elenco è stato riproposto nel mese di aprile 2011, ma è stato nuovamente contestato dagli enti locali per la presenza di diverse incongruenze. Analoga sorte ha ricevuto lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente l'elenco dei beni trasferibili agli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 85/2010, sul quale la Conferenza unificata, nella seduta del 5 maggio 2011, non ha espresso l'intesa e ha chiesto all'Agenzia del demanio tutte le informazioni necessarie sugli immobili previste dal decreto legislativo e precisazioni sull'individuazione degli enti destinatari dei beni.

Quest'ultimo schema di decreto, solo parzialmente integrato, è stato di nuovo sottoposto all'intesa della Conferenza nella seduta del 27 luglio 2011, ma ancora una volta l'intesa è mancata.

La situazione si è andata via via complicando tanto che l'ANCI, con una nota del 2 novembre 2011, esprime preoccupazione per il ritardo dell'operazione di trasferimento dei beni e chiede l'indizione di un'apposita seduta della Commissione bilaterale per il federalismo fiscale, integrata da rappresentanti degli enti territoriali, per superare la situazione di stallo e procedere verso la conclusione.

Nel frattempo sono intervenute due importanti novità.

La prima riguarda la diramazione da parte del Ministero per i beni e le attività culturali della circolare n.18 del 18 maggio 2011 concernente la stipula di un Protocollo d'intesa tra il Ministero medesimo e l'Agenzia del Demanio rivolto a garantire un'omogenea e coordinata attuazione delle procedure previste dall'articolo 5, comma 5 del decreto legislativo 85/2010 su tutto il territorio nazionale.

Detto comma, modificato l'articolo 27, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, stabilisce quanto segue:

“5. Nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione”.

Il Protocollo d'intesa prevede una procedura diversa da quella prescritta dal decreto 85/2010 per gli altri beni da trasferire; procedura che si sta manifestando più agile in quanto basata su Accordi di valorizzazione riferiti a singoli beni individuati dagli stessi enti territoriali.

In sintesi:

- l'iniziativa in merito all'attivazione del procedimento spetta agli enti territoriali interessati ad acquisire in proprietà beni appartenenti al patrimonio culturale dello Stato che inoltrano apposita istanza motivata al Mibac e alla filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio;

- viene costituito in ciascuna Regione il Tavolo tecnico operativo, cui sono convocati i rappresentanti degli enti territoriali interessati, per l'esame preliminare delle condizioni necessarie per procedere alla conclusione di un accordo di valorizzazione. L'esame riguarda le caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, storico-artistiche e giuridico – amministrative dei beni richiesti;

- con riguardo ai beni di cui è stata verificata la suscettività a rientrare nelle ipotesi previste dal citato articolo 5, comma 5 del decreto 85/2010, gli enti interessati presentano un programma di valorizzazione redatto sulla base di linee-guida predisposte dal Mibac;

- in seguito all'esame del programma di valorizzazione da parte del Tavolo tecnico, si perviene alla condivisione e accettazione del Mibac, di concerto con l'Agenzia del demanio, e alla predisposizione e alla sottoscrizione dell'Accordo di valorizzazione;

- l'Agenzia del Demanio attiva le procedure di propria competenza al fine di consentire il trasferimento del bene mediante la stipula di specifici atti pubblici;

- una volta trasferiti in proprietà degli enti territoriali, i beni conservano la natura di demanio pubblico - ramo storico, archeologico e artistico e restano assoggettati alla relativa disciplina di salvaguardia.

L'altra novità è rappresentata dalla modifica introdotta al decreto legislativo in esame da una delle numerose disposizioni che hanno dato luogo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2011- 2014 e successivi. Si tratta in particolare dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111 recante *”Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*. Nella prospettiva di conseguire il pareggio del bilancio entro il 2013 agendo anche sulla valorizzazione dei beni patrimoniali dello Stato e delle amministrazioni pubbliche, la norma prevede la costituzione di una società di gestione del risparmio che partecipa a

fondi di investimento immobiliare chiusi promossi dagli enti territoriali al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio. Il testo è riportato in nota².

² Articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98 convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111 "Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare":

"1. Con decreto del Ministro dell'economia e finanze è costituita una società' di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l'anno 2012, per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed altri enti pubblici ovvero da società' interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. La pubblicazione del suddetto decreto fa luogo ad ogni adempimento di legge. Il capitale e' detenuto interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. I fondi istituiti dalla società' di gestione del risparmio costituita dal Ministro dell'economia e delle finanze partecipano a quelli di cui al comma 2 mediante la sottoscrizione di quote da questi ultimi offerte su base competitiva a investitori qualificati al fine di conseguire la liquidità' necessaria per la realizzazione degli interventi di valorizzazione. I fondi istituiti dalla società' di gestione del risparmio costituita dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi del presente comma investono direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni. Con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere stabilite le modalità' di partecipazione del suddetto fondo a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali, che prevedano la possibilità' di locare in tutto o in parte il bene oggetto della concessione.

2. Ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed da altri enti pubblici ovvero da società' interamente partecipate dai predetti enti, ai sensi del comma 1 possono essere apportati a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo, beni immobili e diritti con le procedure dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché' quelli trasferiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. Tali apporti devono avvenire sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, previo esperimento di procedure di selezione della Società di gestione del risparmio tramite procedure di evidenza pubblica. Possono presentare proposte di valorizzazione di cui al presente comma i soggetti, anche privati. Nel caso dei beni individuati sulla base di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, la domanda prevista dal comma 4, dell'articolo 3 del citato decreto legislativo può' essere motivata dal trasferimento dei predetti beni ai fondi di cui al presente comma. E' abrogato l'articolo 6 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. I soggetti indicati all'articolo 4, comma 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, possono apportare beni ai suddetti fondi.

3. L'investimento nel fondo di cui al comma 1, è compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione di cui ai decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174, e 17 marzo 1995, n. 175, e successive modificazioni, e ai provvedimenti ISVAP n. 147 e 148 del 1996 e n. 36 del 2011, e successive modificazioni, nei limiti ed alle condizioni ivi contenuti. Il venti per cento del piano di impiego dei fondi disponibili previsto dall'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, per gli enti pubblici, di natura assicurativa o previdenziale, per gli anni 2012, 2013 e 2014 è destinato alla sottoscrizione delle quote dei suddetti fondi. La Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità di cui all'articolo 3, comma 4-bis del decreto legge 10 febbraio 2009 n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009 n. 33, può partecipare ai fondi di cui al comma 1.

4. La destinazione funzionale dei beni oggetto di conferimento ai fondi di cui al comma 2 può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dalla data della delibera con cui viene promossa la costituzione dei fondi di cui al comma 2. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti. L'apporto ai fondi di cui al comma 2 è sospensivamente condizionato all'espletamento delle procedure di valorizzazione e di regolarizzazione. Fino a quando la valorizzazione dei beni trasferiti al fondo non sia completata, i soggetti apportanti di cui al comma 1 non possono alienare la maggioranza delle quote del fondo.

Come si può osservare dal testo, particolare rilievo assume il comma 2 laddove stabilisce che ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi dagli enti territoriali e da altri enti pubblici possono essere apportati, a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo, anche beni immobili trasferiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 85/2010 e che nel caso dei beni individuati dal quest'ultimo decreto, la domanda di attribuzione da parte dell'ente può essere motivata dal trasferimento dei beni ai fondi previsti dal medesimo comma 2.

La nuova normativa introdotta ha dato luogo all'abrogazione espressa dell'articolo 6 del decreto legislativo 85/2010 concernente la "Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimenti immobiliari".

Successivamente al citato articolo 33 è stato aggiunto l'articolo 33 bis dall'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 che ha dettato una nuova disciplina unitaria dei processi di valorizzazione dei beni del patrimonio immobiliare pubblico, come è illustrato nel paragrafo 7. 4.

5. Per gli immobili sottoposti alle norme di tutela di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, si applicano gli articoli 12 e 112 del citato decreto legislativo, nonché l'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

6. All'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 9 è aggiunto il seguente: "9-bis. In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.

7. Agli apporti ai fondi effettuati ai sensi del presente articolo si applicano le agevolazioni di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, e gli articoli 1, 3 e 4 del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

8. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto la società Patrimonio dello Stato s.p.a. è sciolta ed è posta in liquidazione con le modalità previste dal codice civile."

Capitolo II

La normativa

(Laura Lunghi)

Premessa

2.1 Evoluzione storica dei concetti di demanio e patrimonio

2.2 Demanio e patrimonio nella dottrina italiana

2.3 Demanio: caratteristiche, inizio e cessazione della demanialità, usi, concessioni, beni immobiliari e demanio

2.4 Patrimonio: beni patrimoniali disponibili e beni patrimoniali indisponibili.

2.5 Amministrazione del demanio e del patrimonio: utilizzazione economica, privatizzazione, valorizzazione.

2.6 Riflessioni sul decreto legislativo 85/2010 e sul c.d. “Federalismo demaniale”

Premessa

Gran parte degli interventi normativi dell'era delle privatizzazioni contengono disposizioni relative i beni pubblici: si pensi alla disciplina concernente la privatizzazione degli Enti pubblici c.d. “privatizzandi”, o anche direttamente rivolta alla privatizzazione dei beni immobili pubblici dello Stato e degli Enti territoriali. Talune disposizioni riguardano il “regime proprietario” dei beni (“alienazione”), altre riguardano l'utilizzo dei beni (“valorizzazione”, “gestione”) e perseguono interessi diversi dalla sola qualificazione pubblicistica (concessione e/o di autorizzazione, circolazione, la tutela).

L'obiettivo dell'interprete contemporaneo è verificare quali siano questi nuovi interessi, il loro rapporto con la tradizione della qualificazione pubblicistica. L'interprete deve indagare se questi nuovi interessi siano complementari alla qualificazione pubblicistica cioè rappresentino nuovi interessi pubblici al cui soddisfacimento i beni demaniali e patrimoniali sarebbero preordinati (con la conseguenza del permanere dei profili di specialità pubblicistica della disciplina dei beni pubblici rispetto alla disciplina dei beni di diritto comune e la conservazione della loro denominazione oltre che destinazione a beni demaniali e patrimoniali), oppure se siano antagonisti perché la “privatizzazione” imprime un diverso regime giuridico incompatibile con il sistema tradizionale.

L'obiettivo della presente analisi è fornire un quadro normativo dei beni pubblici con riguardo alla legislazione, alla dottrina, alla giurisprudenza di riferimento.

A tal fine si tratteranno i profili storici della materia connessi all'evoluzione della dottrina di riferimento; si inquadreranno le categorie demanio e patrimonio nella normativa descrivendone le caratteristiche; infine si analizzerà l'amministrazione dei beni pubblici ed i nuovi interessi sull'utilizzo (economico) dei beni (valorizzazione e gestione) fino agli effetti del Decreto Legislativo n. 85 del 28 maggio 2010³.

2.1 Evoluzione storica dei concetti di Demanio e Patrimonio

I beni pubblici sono storicamente differenziati dai beni privati⁴.

Nell'antico regime i beni appartenenti alla Corona (*domaine de la Couronne*) erano inalienabili ed imprescrittibili al di là dalla natura e dalla destinazione⁵ per cui fiumi, strade, porti, palazzi, le proprietà del sovrano erano sottratti all'applicazione delle regole di diritto comune nei rapporti con i terzi. Una prima distinzione è operata nel passaggio da Corona a Nazione⁶ ed alcuni beni continuano ad essere soggetti all'inalienabilità perché non suscettibili di proprietà privata (ville, strade pubbliche, fiumi, riviere navigabili etc.), altri che per natura sembrano soggetti all'alienabilità perché suscettibili di proprietà privata sono ricondotti al regime di diritto comune. Tale distinzione è stata recepita nel codice napoleonico e nei successivi fino al nostro del 1865⁷: da una parte i beni "riservati" identificati per le loro caratteristiche naturali, oppure perché necessari all'interesse pubblico (concetto di destinazione pubblica), di proprietà pubblica⁸ soggetti al regime dell'inalienabilità, imprescrittibilità e sottratti al regime del diritto comune (Demanio), dall'altra i beni non riservati, comunque appartenenti allo Stato, ma suscettibili di proprietà privata, dunque alienabili (Patrimonio).

³ Decreto Legislativo n. 85 del 28 maggio 2010 recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della Legge 5 maggio 2009, n. 42" (G.U. n. 134 del 11 giugno 2010).

⁴ V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario 2003, Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo*; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, 1969.

⁵ V. CERULLI IRELLI, in *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni pubblici* ricorda che il concetto di inalienabilità dei beni del sovrano è stato affermato in Europa nell'editto di Carlo IX, *Sur l'inaliénabilité du domaine de la Couronne, Moulins*, 1566 e ribadito nell'editto di Luigi XIV, *Portant règlement général sur le domaine de la Couronne, St. Germain*, 1667. Sempre l'autorevole interprete ricorda come spesso il sovrano revocava atti con i quali suoi predecessori avevano permesso la vendita dei loro beni per sopperire a temporanee esigenze di cassa a danno degli acquirenti questi consapevoli del rischio assunto.

⁶ La distinzione per i beni della Corona è operata dalle Leggi rivoluzionarie francesi della fine del XVIII che utilizzano il concetto di suscettibilità "*d'une propriété privée*" per separare beni demaniali "*dépendances du domaine public*" da beni alienabili perché suscettibili "*d'une propriété privée*" (V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione*, op. cit.).

⁷ In particolare, gli artt. 538, 541, code civil, artt. 420 ss. Codice del Regno di Sardegna 1837, artt. 425, 435 codice del 1865.

⁸ Sul concetto di matrice germanica, proprietà pubblica, v. O. RANELLETTI, *Concetto, natura, limiti del demanio pubblico*, *Giurisprudenza italiana*, 1897 ripreso da G. ZANOBINI, *Il concetto di proprietà pubblica e requisiti giuridici della demanialità*, Studi senesi, 1923.

Ciò premesso, una politica di alienazione del Patrimonio in Italia iniziò già dai primi anni di governo dello Stato unitario che motivò la vendita di beni del patrimonio del Regno d'Italia con la necessità di favorire lo sviluppo industriale, accrescere il numero dei proprietari terrieri ed aumentare la ricchezza pubblica⁹.

Alla politica di alienazione corrisponde, in sostanza, la necessità di evitare che vi siano beni pubblici non utilizzati e rimediare a tali evenienze riportandoli a disposizione del privato per il bene dell'economia e delle finanze pubbliche. La convinzione del legislatore e del giurista che mantenere beni di così grande valore in totale inutilizzabilità economica, fosse contrario al buon andamento della gestione pubblica, ha convissuto con la normativa civilistica permeata sull'appartenenza dei beni allo Stato autoritario concepito in posizione di superiorità¹⁰.

Tradizionalmente, l'utilizzo economico del bene statale, patrimoniale (dunque non pubblico in senso sostanziale, perché non necessario all'interesse pubblico) equivale all'alienazione. Se, dunque il bene è pubblico in senso sostanziale (cioè è demanio), non è utilizzabile economicamente dunque non è alienabile; se il bene è di proprietà dello Stato, ma non è oggettivamente pubblico è suscettibile di proprietà privata (è patrimonio) ed è almeno in principio, destinato alla vendita. Nella politica di alienazione (che pure ha avuto andamenti oscillanti) i beni acquistano rilevanza sotto il profilo dell'idoneità a produrre ricchezza. Lo Stato "interventore" nel settore economico post anni Settanta, dunque non ha interesse a mantenere la distinzione storica tra demanio e patrimonio e consente che la categoria giuridica dei beni pubblici incontri sempre più i nuovi sistemi regolanti l'ambiente e la tutela del territorio. Da rilevare, poi, che alcuni settori storici della proprietà pubblica sono progressivamente attratti alla disciplina urbanistica del territorio e dei beni culturali che nel tempo unisce alla tradizionale esigenza/interesse pubblico alla conservazione del bene, anche le nuove esigenze/interessi della sua valorizzazione. Il percorso si completa con il mutamento nell'assetto delle competenze dallo Stato alle Regioni (processi di decentramento e dismissione) ed alle società di capitali costituite per la gestione dei beni pubblici nell'interesse alla valorizzazione economica-produttiva fino alla privatizzazione¹¹.

2.2 Demanio e patrimonio nella dottrina italiana

Nei primi decenni di vita dello Stato Unitario, la dottrina italiana definisce la demanialità nella presenza di caratteristiche naturali dei beni pubblici e nel codice civile del 1865 all'art. 427 i beni pubblici sono definiti come categoria "non tassativa" dunque

9 La politica di alienazione del patrimonio italiano è stata avviata dalla Legge n. 793 del 21 agosto 1862.

10 Del patrimonio notevolissimo dello Stato è stato rilevato dalla Commissione governativa presieduta dal Prof. Sabino Cassese che nel 1985 ha reso pubblici dati parziali sulla consistenza del patrimonio pubblico, sia dello Stato che degli altri Enti.

11 Intorno alla metà degli anni Sessanta la dottrina italiana inaugura un nuovo ciclo di studi in materia dei beni pubblici: riferimenti fondamentali si rinvencono nelle opere di M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1975; G. PALMA, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Torino, 1983.

ampliabile¹². A tale definizione del bene pubblico per “natura” sono seguite altre rappresentazioni dottrinali: per “appartenenza” dei beni alla proprietà pubblica degli Enti pubblici territoriali, per “destinazione” con le sue variabili come “bene destinato ad un pubblico servizio”, oppure come bene destinato all’uso diretto dei singoli cittadini, oppure ancora ad essere di diretto utilizzo della pubblica amministrazione¹³.

La definizione della demanialità come caratteristica che i beni pubblici acquisiscono per la loro conformazione naturale sembra permanere in dottrina anche quando il codice civile del 1942 all’art. 822 affermerà che, invece, i beni pubblici sono tali per una scelta precisa e tassativa del diritto positivo¹⁴.

La dottrina italiana definisce il concetto di patrimonialità, potremmo dire, a contrario, ovvero lo connette a come è gestito il bene dallo Stato e non alla presenza di date circostanze fisiche del bene medesimo; i beni patrimoniali sono gestiti dallo Stato come se fosse un privato, utilizzando i poteri tipici del pubblico potere attivati sia nella regolamentazione che nell’adozione di atti autoritativi di suprema polizia¹⁵.

Entrambi i concetti, demanialità e patrimonialità sono inquadrati nel sistema del codice vigente per cui i beni pubblici si distinguono in due categorie, rispettivamente denominate “demanio pubblico” e “patrimonio indisponibile” dello Stato e degli Enti pubblici.

E’ chiaro che la distinzione tra beni demaniali e patrimoniali indisponibili è più apparente che reale ed è frutto di una scelta di diritto positivo che distingue da un lato, beni individuati dalla Legge per la loro caratteristica naturale e come tali riservati alla proprietà pubblica (mare, spiagge, acque, etc..), dall’altro, i beni destinati dalla Pubblica Amministrazione ad una funzione o servizio pubblico. Per cui fino a quando il bene mantiene la sua funzione (l’immobile come sede dell’Università, il terreno come utilizzato a strada pubblica, etc...), è sottratto alle regole del diritto comune, non può divenire oggetto di diritti a favore dei terzi, non può subire ipoteche, non può essere espropriato per soddisfare diritti di credito in capo a terzi, né essere usucapito. Quando la destinazione cessa, cioè il bene riservato perde le sue caratteristiche naturali, cessa anche il c.d. regime demaniale ed il bene “transita nel regime del diritto comune, diventa alienabile, prescrivibile. Tale “passaggio dall’uno all’altro regime avviene in fatto come

12 Per la dottrina sui caratteri distintivi del demanio e del patrimonio dello Stato, cfr. O. RANELLETTI, *Caratteri distintivi del demanio e del patrimonio dello Stato*, in Legge, 1893; ID., *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Introduzione e posizione del tema “I beni demaniali nel nostro Diritto positivo”*, in Giur. it., 1897, IV e 325 e 1898, IV, 113; ID., *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria*, in Riv. it. Scienz. giur., 1896.

13 Sui criteri distintivi di “destinazione naturale” e dell’“appartenenza” v. E. GUICCIARDINI, *Il demanio*, Padova, 1934 per cui sarebbero conciliabili nel senso che è demaniale il bene dell’Ente pubblico territoriale che è utilizzato per una funzione “esclusiva” dell’Ente che alla stessa l’ha destinato. Sul concetto di bene pubblico “per natura” e del criterio distintivo di “destinazione naturale” v. A.M. SANDULLI, *Beni pubblici, Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959 per cui anche nel “patrimonio indisponibile” sarebbero presenti dei beni inalienabili e “naturalmente” pubblici. F. CAMMEO, *Demanio*, in D.I., IX (pt. I, 1893), Torino, 1881-1898; E. PRESUTTI, *Introduzione alle scienze giuridiche e istituzioni di diritto pubblico*, Campobasso, 1926; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, ed. aggiornata da E. CASETTA, Torino, 1962; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, 470; ID., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1932; D. DONATI, *Principi generali di diritto amministrativo*, Padova, 1932; G. ZANOBINI, *Il concetto della proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, in Studi sen., 1923, ora in Scritti di diritto pubblico, Milano, 1955.

14 Cfr. E. RANELLETTI, *Concetto di natura e limiti del demanio pubblico*, op. cit.

15 V. S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, IV, op. cit.

noto (salvi alcuni casi, ad es. art. 35, cod. nav.) e gli atti amministrativi che ne conseguono (art. 829 c.c.) hanno carattere dichiarativo”¹⁶. Sul punto, il dato normativo è uniforme all’elaborazione giurisprudenziale: l’art. 829 c.c. prevede che il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve essere dichiarato dall’autorità amministrativa e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e per i beni delle province e dei comuni, nei regolamenti comunali e provinciali; la giurisprudenza afferma che la sdemanializzazione tacita non può desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito anche da lungo tempo ad uso pubblico, ma è ravvisabile solo in presenza di fatti ed atti che manifestino inequivocabilmente la volontà della P.A. di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino¹⁷.

Utilizzando l’immagine plastica coniata dalla più autorevole dottrina “per transitare dall’uno all’altro regime il bene deve scavalcare il muro della destinazione”¹⁸: se è sottratto alla destinazione in uso pubblico allora passa sotto il regime del diritto comune e viceversa, la sottrazione al diritto comune equivale alla sussistenza della destinazione. La dottrina ha poi affermato la compatibilità tra destinazione pubblica e proprietà privata perché ha estratto dalla pressa il caso dei beni privati oggetto di servitù pubblica o comunque destinati ad un interesse pubblico. Questi beni sono privati destinati ad uso pubblico, restano soggetti al diritto comune e sono, pertanto, alienabili e prescrivibili; altra cosa sono i beni pubblici destinati ad uso pubblico in cui il vincolo di destinazione segna la sottoposizione al regime pubblicistico e dunque, l’inalienabilità e l’imprescrivibilità.

Come in parte rilevato, le elaborazioni dottrinali successive al codice civile del 1942, prendono atto della distinzione “demanio” e “patrimonio” pubblico indisponibile dello Stato e degli Enti pubblici, ma ne contestano l’efficacia proprio a fronte di una realtà normativa più complessa. Le categorie del demanio e patrimonio, infatti, fanno riferimento soltanto ai beni pubblici in “proprietà individuale pubblica”, ma non comprendono anche i beni pubblici in “proprietà collettiva” pubblica ovvero imputati a titolo dominicale alla collettività. L’insoddisfazione per l’assetto codicistico del 1942 ha offerto occasione alla dottrina per tentare di risistemare la materia elaborando varie

16 V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, op. cit.

17 Nel demanio marittimo è incluso, oltre il lido del mare e la spiaggia, anche l’arenile, ovvero quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, e la sua natura demaniale - derivante dalla corrispondenza con uno dei beni normativamente definiti negli artt. 822 cod. civ. e 28 cod. nav. - permane anche qualora una parte di esso sia stata utilizzata per realizzare una strada pubblica, non implicando tale evento la sua sdemanializzazione, così come la sua attitudine a realizzare i pubblici usi del mare non può venir meno per il semplice fatto che un privato abbia iniziato ad esercitare su di esso un potere di fatto, realizzandovi abusivamente opere e manufatti. (Rigetta, App. Napoli, 20/02/2007). Sul punto, tra le altre, Cass. civ. Sez. II, 11-05-2009, n. 10817 (rv. 608262) A.O. c. Ministero dell’Economia e Delle Finanze. Sul tema, tra le altre più risalenti, cfr Cass. civ. S.U., 26 luglio 2002, n. 11101, Sez. I, 20 aprile 1985, n. 2610; Sez. II, 26 febbraio 1996, n. 1480.

18 A differenza di quanto previsto dall’art. 829 cod. civ. - secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente - per i beni appartenenti al demanio marittimo, tra i quali si include la spiaggia, comprensiva dell’arenile, non è possibile che la sdemanializzazione si realizzi in forma tacita, essendo necessaria, ai sensi dell’art. 35 cod. nav., l’adozione di un espresso e formale provvedimento della competente autorità amministrativa, avente carattere costitutivo. (Rigetta, App. Napoli, 20/02/2007) Cass. civ. Sez. II, 11-05-2009, n. 10817 (rv. 608265) A.O. c. Ministero dell’Economia e Delle Finanze.

teorie: si afferma, ad esempio, la distinzione tra “demanio necessario” e “demanio accidentale” ed anche tra beni demaniali per natura e beni pubblici in forza di un per atto amministrativo¹⁹. Ed in questo elucubrare la dottrina massima del periodo scova “una ben più fervida e complessa realtà giuridica” che non sopporta le definizioni codicistiche rappresentando, invece, una prassi che spinge ad accettare una concezione innovativa dell’istituto romano della proprietà che è pubblica e privata²⁰.

2.3 Demanio: caratteristiche, inizio e cessazione della demanialità, usi, concessioni, beni immobiliari e demanio

Ai sensi dell’art. 822, comma 1 c.c. appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico²¹, il lido del mare, la spiaggia²², le rade e i porti, i fiumi, i torrenti²³, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, le opere destinate alla difesa nazionale. Appartengono al demanio dello Stato, i terreni abbandonati dalle acque correnti, che si ritirano da una delle rive portandosi sull’altra, appartengono sempre al demanio pubblico senza che il confinante della riva possa reclamare il terreno perduto (art. 942 c.c.), come appartengono al demanio le isole o unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi (art. 945 c.c.) e le acque date in concessione dallo Stato in cambio di canoni (art. 2774 c.c.)²⁴.

L’art. 822, comma 2, c.c. include poi nel demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade²⁵, le autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti, gli

19 Cfr. P. VIRGA, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, Ed. universitarie, Palermo, 1962.

20 M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, op. cit.

21 Per quanto riguarda il demanio delle Regioni vedi l'art. 119, quarto comma, Cost.; l'art. 57, L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 5, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; gli artt. 32 sgg. del D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, Statuto della Regione siciliana; l'art. 14, L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3, Statuto speciale per la Sardegna; l'art. 5, L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, Statuto speciale per la Valle d'Aosta; l'art. 55, L.Cost. 31 gennaio 1963, n. 1, Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

22 La giurisprudenza ha rilevato con riguardo agli arenili che “la potenziale attitudine dell’arenile a realizzare i pubblici usi del mare, la quale ne implica la demanialità, va riscontrata alla stregua della sussistenza di un’assegnazione del bene a detti usi da parte della pubblica amministrazione” (Cass. Civ. sez. I, 12 aprile 1984, n. 2352).

23 La giurisprudenza ha rilevato riguardo ai corsi d’acqua che “ai sensi del T.U. n. 1775 del 1933 e art. 822 c.c. fanno parte di un corso d’acqua pubblico, e perciò appartengono al demanio idrico, non solo il letto di magra del fiume, ma anche le zone che, comprese tra questo e l’altro argine (naturale ed artificiale), sono soggette a rimanere sommerse in caso di piene ordinarie (...)” (Cass. civ. S.U. 30 giugno 1999, n. 361) ed ancora “fanno parte del demanio idrico, anche gli immobili che assumono natura di pertinenza del medesimo demanio per l’opera dell’uomo, in quanto destinati al servizio del bene principale (...) e tale rapporto pertinenziale e la conseguente demanialità permangono fino al momento in cui la Pubblica Amministrazione manifesti la sua volontà di sottrarre la pertinenza alla sua funzione (...)” (Cass. civ. S.U., 18 dicembre 1998, n. 12701).

24 Sul contratto di affitto di area demaniale tra concessionario e sub concessionario senza autorizzazione espressa della P.A. concedente, cfr. Cass. civ. Sez. III, 27-03-2009, n. 7532 M.G.P. c. D.F.T.L.

25 Con riguardo alle strade, la demanialità è riconosciuta soltanto se vi è proprietà di un ente pubblico territoriale in base ad un atto o un fatto (convenzione, espropriazione, usucapione) idoneo a trasferire la proprietà e che sia destinata espressamente ad uso pubblico; non è sufficiente, dunque, per affermare la demanialità né il solo transito pubblico, né la mera previsione programmatica della sua destinazione a strada pubblica (Cass. civ. Sez. II, 25 gennaio 2000, n. 823).

immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche ed infine gli altri beni che sono dalla Legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico²⁶. I beni indicati al comma 1 dell'art. 822 c.c. appartengono al c.d. demanio necessario (o naturale), in quanto sono dei beni che per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici e non possono che essere di proprietà dello Stato. Il demanio naturale è così composto dal: a) demanio marittimo che, oltre ai beni indicati dall'art. 822 c.c., comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (il mare e il fondo del mare non sono beni demaniali ma cose fuori commercio (*res communes omnium*)²⁷; b) demanio idrico²⁸; c) demanio militare, cioè le opere destinate direttamente alla difesa nazionale, ossia aeroporti e strade militari. Non appartengono al demanio invece: a) le difese naturali; b) gli armamenti, le caserme, gli aerei militari (questi beni appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato, come da par. 2.4).

I beni indicati al comma 2 dell'art. 822 c.c. appartengono al c.d. *demanio accidentale* dello Stato che è, quindi, composto da: a) demanio stradale che comprende tutte le strade di proprietà degli enti territoriali, destinate al pubblico transito; b) demanio ferroviario che comprende le strade ferrate e le loro pertinenze, e i beni occorrenti all'esercizio e conservazione della ferrovia (i fabbricati, le stazioni elettriche); c) demanio aeronautico che comprende gli aeroporti appartenenti agli enti territoriali, destinati al traffico civile, comprese le relative pertinenze (radar, impianti radio); d) *demanio culturale*, cioè i beni di particolare interesse storico, architettonico e artistico, appartenenti agli enti pubblici territoriali.

Ai sensi dell'art. 823 c.c., il demanio pubblico è sottoposto ad una particolare condizione giuridica. In primo luogo, è vietata sia la proprietà che il possesso (in quanto denominate "cose fuori commercio" ai sensi dell'art. 1145 c.c.) e non è soggetto né alla comunione forzosa né all'obbligo delle distanze (art. 879 c.c.)²⁹.

I beni che fanno parte del demanio pubblico (dunque sia i beni elencati nell'art. 822 che le c.d. servitù di uso pubblico di cui all'art. 825) sono inalienabili, non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano³⁰ e spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico³¹. Da rilevare che i requisiti per l'attribuzione della demanialità alla

26 Vedi, anche, gli artt. 3, 4, 5, R.D. 23 maggio 1924, n. 827, di approvazione del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato. I beni culturali indicati nel presente articolo, appartenenti allo Stato, alle Regioni, alle Province, ai Comuni, costituiscono il demanio storico, artistico, archivistico e bibliografico, sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico, ai sensi dell'art. 54, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e sono destinati al godimento pubblico ai sensi dell'art. 98 dello stesso decreto.

²⁷ Cfr. Libro III, Titolo I del codice civile.

²⁸ Cfr. art. 910 c.c.

²⁹ Cass. civ. S.U., 18 dicembre 1998, n. 12701.

³⁰ Vedi il D.L. 5 luglio 1972, n. 288, sulla esportazione delle cose di interesse artistico ed archivistico ed il R.D. 23 maggio 1924, n. 827, di approvazione del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

³¹ Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà (c.c. 948, 949, 950, 951) e del possesso (c.c. 1168, 1169, 1170, 1171, 1172) regolati dal presente codice. Cfr., sulla tutela di cui all'art. 823, T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 27-05-2010, n. 2165 Enel Sole S.r.l. c. Comune di Calcinato in cui si afferma che è legittimo il provvedimento con il quale il comune

servitù in uso pubblico sono: la generalità in uso da parte di una collettività indeterminata, l'oggettiva idoneità del bene gravato dall'attuazione del pubblico interesse, il protrarsi del possesso nel tempo; l'estinzione della demanialità nella servitù si verifica soltanto per effetto di un atto o fatto pubblico e non soltanto per il semplice disuso³²

Dalla normativa civilistica esaminata, si rileva che il demanio è caratterizzato per una serie di norme derogatorie, talune positive altre negative³³.

Le regole positive tutelano i beni pubblici contro illeciti compiuti da terzi (occupazione, abuso, danneggiamento) e abilitano la Pubblica Amministrazione all'utilizzo di mezzi che il diritto offre anche ai privati per tutela dei propri interessi, dunque, l'azione giudiziaria di polizia con ordini esecutori e l'utilizzo della coercizione forzata (art. 823 c.c.).

Le regole negative ne impediscono la commerciabilità (art. 823 c.c.) con quattro "corollari": l'inalienabilità, l'imprescrittibilità, l'impossibilità di fornire garanzie, l'inespropriabilità.

L'inalienabilità comporta che i beni demaniali non possono formare oggetto di negozi giuridici di diritto privato sia traslativi che costitutivi, a pena di nullità assoluta del contratto stipulato (art. 1174 c.c.); l'imprescrittibilità comporta che i beni demaniali non possono essere oggetto di possesso giuridico (art. 1145 c.c.), di prescrizione (art. 2394 c.c.), usucapione (art. 1145 c.c.); l'impossibilità a fornire garanzie patrimoniali comporta l'inutilizzabilità da parte dell'Ente proprietario come oggetto di ipoteca (art. 2810 c.c.) e

ha legittimamente ordinato il rilascio degli impianti di illuminazione pubblica insistenti sul territorio comunale, esso si qualifica, infatti, come mezzo di autotutela, adottato ai sensi dell' art. 823 c.c., in ragione della scelta operata di riscattare i suddetti impianti. Secondo la giurisprudenza, infatti, "l'assoggettività degli impianti di distribuzione del gas al regime di autotutela previsto dall'art. 823 c.c. è confermato dall'art. 826, c. 3, secondo cui "fanno parte del patrimonio indisponibile...gli altri beni destinati a un pubblico servizio". Dato tale principio, e considerato che anche l'impianto di illuminazione pubblica è senz'altro riconducibile alla categoria dei beni destinati a un pubblico servizio, anche in relazione a quest'ultimo risulta pertanto possibile il ricorso allo speciale potere di autotutela, che, per giurisprudenza costante, non può essere limitato alla tutela dei beni appartenenti al demanio, ma deve essere esteso anche a quelli patrimoniali indisponibili.

32 Le servitù di uso pubblico si caratterizza per la presenza di un'utilità assunta da un fondo privato a vantaggio di una collettività e dal peso concretamente imposto sul fondo medesimo per il raggiungimento di un fine di pubblico interesse cui sono predestinati i beni demaniali; essa presuppone, dal lato soggettivo, una pluralità di persone considerate uti cives (seppure non organizzate in ente pubblico territoriale) e, dal lato oggettivo, una protratta utilizzazione da parte dei soggetti appartenenti alla comunità (si pure a titolo di mera comodità). Cfr, tra le tante, Cass. civ., Sez. II, 27 ottobre 1973, n. 2799; Sez. II, 29 aprile 1995; Sez. II, 9 luglio 2003, n. 10772.

33 Cfr. Cass. civ. Sez. III, 30 marzo 2010, n. 7630 in cui il rapporto che in ordine ad un bene demaniale intercorra tra privati deve essere distinto da quello che intercorra tra la P.A. ed il privato, essendo il primo disciplinato dalle sole norme civilistiche che regolano il tipo di rapporto che le parti medesime abbiano inteso porre in essere avuto riguardo alla concreta disponibilità del bene che esse possano legittimamente vantare, ed il secondo regolato, invece, dalle norme pubblicistiche, oltre che da quelle civilistiche che l'autorità amministrativa intenda utilizzare a tutela del demanio stesso (art. 823, secondo comma, cod. civ.). Ne consegue che, in controversia tra privati per la risoluzione di un contratto di comodato gratuito di un immobile e la condanna del comodatario alla sua restituzione, l'eccezione di demanialità del bene da parte del comodatario incorre nel divieto, posto dall'art. 81 cod. proc. civ., di far valere in nome proprio un diritto altrui, giacché appartenente soltanto alla P.A., salvo che il comodatario non alleggi la sussistenza di un proprio autonomo diritto alla disponibilità del bene demaniale, a titolo originario di uso civico ovvero a titolo derivativo dall'ente pubblico titolare del diritto stesso. (Rigetta, App. Palermo, 16/06/2004)

l'impossibilità che terzi ne diventino proprietari escutendone il diritto; l'inespropriabilità dei beni demaniali salvo l'ammissione espressa della facoltà³⁴.

Altra notazione è la distinzione tra demanio accidentale, naturale ed artificiale. I beni demaniali debbono, poi, distinguersi nel demanio necessario di cui al comma 1 dell'art. 822 cc che individua le tre specie del demanio marittimo, idrico e militare e che è di necessaria appartenenza statale, con la sola eccezione dei porti lacuali, ormai regionali e nel demanio accidentale costituito da beni che possono essere di proprietà privata o pubblica (dello Stato, delle Regioni o degli enti locali) e che formano parte del demanio solo in questa seconda eventualità (strade autostrade, aerodromi, acquedotti e il cd demanio culturale).

L'acquisto della qualità di bene riservato si verifica *ex re* cioè nella stessa natura del bene e per affermazione di Legge: gli atti amministrativi connessi sono soltanto dichiarativi dello status di bene demaniale.

La cessazione della qualità di bene riservato, invece, si verifica per la perdita definitiva della sua natura ovvero la sua distruzione per espressa o tacita normativa (ad esempio per la cancellazione da elenchi contemplata dall'art. 827 c.c. e art. 28 e ss del R.D. 30 marzo 1942, n. 327) oppure per la privatizzazione (già con la Legge n. 351 del 25 settembre 2001).

Proprio all'art. 3 della Legge n. 351 del 2001 si prevedeva che l'Agenzia del demanio (cfr par. 5) individuasse beni immobili da trasferire a società veicolo per la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione ed il passaggio dei beni a patrimonio disponibile fosse operato con semplice decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze che determina l'inclusione o meno dei beni nell'elenco dell'Agenzia³⁵.

A distanza di un anno, il passaggio dei beni alla Patrimonio dello Stato S.p.A. ha significato il passaggio a patrimonio disponibile, salvo che per quei beni demaniali protetti dal codice civile con vincolo di inalienabilità (art. 823 c.c.) per i quali il passaggio a patrimonio disponibile può avvenire soltanto specificandolo nei decreti di trasferimento, con dichiarazione dell'autorità amministrativa (art. 829 c.c.) sentiti i Ministeri interessati per materia (ad esempio, il Ministero dei beni culturali)³⁶.

Tale passaggio si differenzia a seconda della tipologie del bene che vanta proprie caratteristiche e trova criteri e principi sia nel codice civile sia nelle leggi speciali.

Per i beni culturali, ad esempio, criteri e principi sono contenuti nella Legge 1 giugno 1939, n. 1089 (T.U. dei beni culturali ed ambientali, Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490) ed il R.D. 30 gennaio 1913, n. 363 che stabiliscono anche i vincoli

34 La qualità di Stato come soggetto giuridico in espropriabile è stata affermata dall'art. 58 della Legge n. 2359 del 1865 poi abrogato dal medesimo art. 58 del T.U. espropriazione p.u.

35 Le modalità per l'inclusione dei beni all'interno degli elenchi, le conseguenze derivanti sulla qualificazione sono richiamate dall'art. 7 del Decreto – Legge n. 112 del 15 giugno 2002 istituita della Patrimonio dello Stato S.p.A. per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico a cui trasferire diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato e del demanio, con il concerto del Ministero per i beni culturali per i beni di valore artistico per i quali non è modificato il regime giuridico previsto dagli artt. 823 e 829 c.c.. Sulla cartolarizzazione dei beni immobili pubblici, v. D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime giuridico dei beni pubblici*, in Aedon, n.1, 2002,

36 Tale impianto tende a circoscrivere alla sola valorizzazione e gestione l'ambito di attività delegate alla società Patrimonio dello Stato S.p.A. e tale impianto risulta confermato dalla Legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (Legge finanziaria) che prevede la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei patrimoni immobiliari degli Enti territoriali.

che i privati devono rispettare. La categoria dei beni del demanio storico, archeologico, artistico dello Stato si differenzia rispetto alle altre categorie (del demanio militare, stradale, aeronautico) perché comprende universalità di mobili (art. 816 c.c.) oltre che immobili: sono demanio artistico le pinacoteche, le collezioni dei musei, gli archivi ed ai sensi dell'art. 822 ed 824 c.c. della Legge del 1939 citata tali beni sono demaniali *ex se*, senza necessità di accertamento costitutivo della qualificazione. In sostanza, le cose dello Stato a cui l'art. 824 allinea le cose degli Enti territoriali sono demaniali e "lasciate a libero godimento della collettività"³⁷.

Per i beni immobiliari appartenenti al demanio militare, ad esempio, criteri e principi sono già nel codice civile che vi comprende le opere destinate alla difesa nazionale (art. 822 c.c.), le opere per le comunicazioni, quali porti, ferrovie, aeroporti, etc... e si tratta di beni fondamentali per l'esercizio delle funzioni statali costituenti "proprietà pubblica a titolo individuale"; esclude i militari, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra che sono patrimonio indisponibile (art. 826 c.c.). Il carattere della demanialità è chiaramente nel vincolo di destinazione a scopi difensivi "attuali" ovvero "non scopi storici"³⁸ e può cessare soltanto per provvedimento amministrativo espresso di carattere costitutivo.

Per i beni del demanio ferroviario e stradale, criteri e principi sulla cessazione della demanialità sono contenuti nella Legge 23 dicembre 1996, n. 662 che si preoccupa di precisare che gli immobili di natura pertinenziale al demanio ferroviario (case cantoniere ad esempio) non sono smettibili e non fanno parte dei beni da trasferire ad Anas – Ente nazionale per le strade. Inoltre, i beni del demanio ferroviario erano inseriti nel demanio pubblico dall'art. 822, comma 2 c.c. fino alla trasformazione dell'Azienda autonoma in ente Ferrovie dello Stato e costituivano patrimonio indisponibile i beni destinati al pubblico servizio ai sensi dell'art. 826 c.c. Nel 1985, il passaggio all'ente Ferrovie ha comportato la cessazione immediata della demanialità per i beni ceduti salvo i vincoli di carattere storico ed artistico posti per esigenze di difesa nazionale.

Sono parte, infine, del demanio aeronautico, gli aerodromi (non militari) ed ogni impianto statale destinato a pubblica funzione (campi per il volo, campi di fortuna (art. 692 c.c.).

2.4 Patrimonio: beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili

Nella categoria patrimonio, tradizionalmente distinguiamo beni patrimoniali indisponibili e disponibili nel presupposto di separare beni destinati a funzioni pubbliche e beni utilizzati per conseguire entrate patrimoniali.

La normativa civilistica contempla i beni patrimoniali indisponibili agli artt. 826 – 830 c.c. Ai sensi dell'art. 826 c.c. rubricato "Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni" i beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti (cioè che non siano demanio)

37 M. ARSÌ, *I beni pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003

38 Ad esempio, la demanialità non è stata riconosciuta per gli arsenali o per i forti di difesa dall'occupazione tedesca (cfr. Cass. Civ. 15 ottobre 1958, n. 3266) ed un bene per essere parte del demanio militare deve essere fondamentale alle esigenze di difesa statali sia interne che esterne (cf. T.A.R. Sicilia, Sez. II, 22 aprile 1987, n. 361).

costituiscono il patrimonio dello Stato (come lo sono anche i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno ai sensi dell'art. 827 c.c.) o, rispettivamente, delle province e dei comuni. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato: le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato³⁹, le miniere⁴⁰, le cave e torbiere⁴¹, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo⁴², i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Ai sensi dell'art. 828 c.c. i beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni, sono soggetti alle regole particolari che li concernono⁴³ e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del codice civile. I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle Leggi che li riguardano; ai sensi dell'art. 830 c.c. i beni appartenenti agli Enti pubblici non territoriali sono comunque soggetti alle regole del codice civile, salvo le disposizioni delle leggi speciali e sono soggette alle medesime regole a tutela del patrimonio indisponibile ove siano destinati ad un pubblico servizio.

Come rilevato, l'art. 826 c.c. definisce i beni patrimoniali indisponibili in via residuale nel senso che qualifica patrimonio indisponibile tutto ciò che non è demanio⁴⁴.

Interessante notare che la distinzione "accidentale" e "necessario" caratterizza anche i beni patrimoniali.

Infatti, per ricondurre un bene nella categoria nell'ambito dei beni demaniali è necessario prima distinguere il demanio "necessario" (per natura insuscettibile di proprietà privata) dal demanio "accidentale" (anche destinabile a scopi privati, ma comunque rimane demanio se è appartenente allo Stato o ad Enti territoriali). Per

39 Vedi il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, recante riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani.

40 Per la ricerca e la coltivazione delle miniere, vedi il R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, ed il R.D.L. 15 giugno 1936, n. 1347.

41 Vedi il R.D.L. 15 settembre 1942, n. 1146, recante norme per l'incremento delle ricerche di giacimenti di lignite. Per quanto concerne la polizia delle miniere e delle cave vedi il D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128 e le relative norme d'integrazione ed adeguamento contenute nel D.P.R. 24 maggio 1979, n. 886.

42 Ai sensi dell'art. 839 c.c. anche le cose di proprietà privata, immobili o mobili, che presentino interesse storico, artistico, archeologico o etnografico sono sottoposte alle disposizioni speciali di cui all'art. 826 c.c. (in proposito, T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, emanate con Decreto Legislativo n. 29 ottobre 1999, n. 490 e Codice dei beni culturali, approvato con D.Lgs. 22/1/2004, n°42.). Tali disposizioni non si applicano ai beni di interesse storico ed artistico appartenenti allo Stato estero presenti in Italia. Segue che prima della Convenzione di Parigi del 14 novembre 1970, ratificata dall'Italia con L. 30 ottobre 1975, n. 873 ed entrata in vigore il 2 gennaio 1979, i privati che abbiano acquistato in buona fede beni storici ed artistici dello Stato (Stato francese nel caso), ne sono divenuti legittimi proprietari a norma degli artt. 1147 e 1153 c.c. e lo Stato estero può soltanto agire per la restituzione previo versamento di equo indennizzo.

43 Si tratta del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440, amministrazione del patrimonio e contabilità dello Stato e successive modificazione.

44 La normativa civilistica rivela alcune lacune e parziali contraddizioni perché l'elencazione tassativa dell'art. 826 c.c. contrasta con le leggi speciali che ricomprendono tra i beni demaniali beni che, al contrario, il codice civile annovera nel patrimonio indisponibile. Nonostante l'art. 826, comma 2, afferma che le foreste fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato poco dopo aggiunge che "a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato" considerando, peraltro, che l'art. 107 del R.D. 30, dicembre 1923, n. 3267 e successive modificazione ne stabilisce l'inalienabilità.

ricondere un bene nel demanio “accidentale” occorre una precisa volontà del legislatore, mentre per i beni del demanio “necessario” la demanialità è *ex sé* il bene e proviene dalla presenza intrinseca nel bene di caratteristiche definite dalla Legge ⁴⁵.

Ebbene, la medesima logica si può seguire per il patrimonio indisponibile.

Per ricondurre un bene nel patrimonio indisponibile “accidentale” occorre un provvedimento di destinazione (cose di interesse storico, artistico etc...), mentre per i beni del patrimonio “necessario” si prescinde da qualsiasi provvedimento e non possono essere posseduti *uti dominus* da altri e sono sottratti al proprietario del fondo (art. 826, comma 2 c.c.) (cave, miniere etc...).

Entrambe le accezioni di patrimonio indisponibile (dunque, sia accidentale che necessario), sono, dunque, connotate dalla medesima caratteristica, l’indisponibilità, ovvero la non sottraibilità al vincolo di destinazione pubblica: ai sensi dell’art. 828, comma 2 c.c. “i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”. Declinando l’indisponibilità alle due accezioni di patrimonio indisponibile potremmo dire che i beni del patrimonio indisponibile “necessario” la perdono se si distruggono materialmente, mentre i beni del patrimonio indisponibile “accidentale” la perdono per effetto di un atto amministrativo che li sottrae al vincolo di destinazione⁴⁶. In sostanza, sia per il patrimonio indisponibile necessario che accidentale, il bene perde la qualificazione di indisponibile non per effetto di una inidoneità momentanea alla pubblica funzione, ma sempre per la presenza di atti amministrativi incompatibili con la riserva di destinazione pubblica.

Nel definire meglio il vincolo di destinazione che vuole i beni patrimoniali indisponibili soggetti al vincolo di destinazione e ne impedisce il commercio potremmo dire che un’inalienabilità differente rispetto all’inalienabilità dei beni demaniali.

Mentre i beni demaniali sono destinati, si è detto, *ex sé* al perseguimento di un interesse pubblico, il bene patrimoniale indisponibile lo è indirettamente perché è in uso diretto ed esclusivo alla Pubblica Amministrazione e non anche delle collettività.⁴⁷ L’indisponibilità in tali beni ha l’effetto di renderli inusucapibili, inespugnabili per

45 Affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa essere incluso tra i beni patrimoniali indisponibili, in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell’art. 826, comma 3, c.c., deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell’ente titolare del diritto reale pubblico e dell’effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio. Cfr. Cass. civ. Sez. Unite, 25-03-2010, n. 7167.

46 L’orientamento giurisprudenziale prevalente considera il bene indisponibile soltanto se destinato a pubblica funzione e gli atti che lo sottraggono a tale destinazione con modalità diverse da quelle stabilite dalle leggi come illegittimi (Cass. S.U. 2 dicembre 1996, n. 10733; Cass. 23 giugno 1993, n. 6950 e Cons. St. Sez. IV, 13 dicembre 1977, n. 1191).

47 L’appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile di un ente territoriale discende non solo dalla esistenza di un atto amministrativo che lo destini ad uso pubblico, ma anche dalla concreta utilizzazione dello stesso a tale fine, la cui mancanza deve essere desunta dalla decorrenza, rispetto all’adozione dell’atto amministrativo, di un periodo di tempo tale da non essere compatibile con l’utilizzazione in concreto del bene a fini di pubblica utilità. (Nella specie, la S.C. ha cassato, con rinvio, la sentenza di merito che aveva respinto la domanda di usucapione di un fondo, proposta nei confronti di un Comune, per non aver gli attori dato prova del momento del passaggio del bene dal patrimonio indisponibile a quello disponibile dell’ente, tralasciando però di considerare che al momento dell’inizio del possesso utile all’usucapione erano trascorsi più di dieci anni da quello in cui, tramite il piano regolatore generale, il fondo stesso era stato destinato ad uso pubblico senza che di esso vi fosse stata alcuna concreta utilizzazione). (Cassa con rinvio, App. Torino, 02/12/2003). Cfr., Cass. civ. Sez. II, 16-12-2009, n. 26402 G.G. c. Comune di Torino.

pubblica utilità, non sequestrabili e colpisce con la nullità gli atti amministrativi che li sottraggano alla loro funzione (art. 1418 c.c.), ma ne consente il trasferimento della proprietà in costanza del vincolo di destinazione: infatti, i beni non sono sottratti ai loro compiti strumentali se si costituiscono diritti parziali su di loro.

Ciò rilevato riguardo i beni patrimoniali indisponibili, si svolgono, di seguito, alcune osservazioni sul regime dei beni patrimoniali disponibili.

Il patrimonio disponibile è costituito dai beni soggetti al diritto comune, per i quali si esclude la destinazione a servizio pubblico e sono utilizzati dall'Amministrazione proprietaria come beni economici concessi in godimento ai privati per conseguire utili.

I beni del patrimonio disponibile sono immobili, diritti reali, diritti di credito o derivanti da titoli di credito, da entrate tributarie o patrimoniali. Sono beni del patrimonio disponibile, gli alloggi costruiti dallo Stato per soddisfare le esigenze abitative di determinate categorie di persone svantaggiate, il denaro di una Pubblica Amministrazione se non ha ancora ricevuta una destinazione pubblica seppure costituito da proventi in bilancio di previsione dell'Ente⁴⁸.

Infine, i beni del patrimonio disponibile sono commerciabili, alienabili, usucapibili, soggetti ad esecuzione forzata; sono utilizzabili economicamente mediante locazione⁴⁹, alienazione con asta pubblica anche con trattativa privata in date condizioni⁵⁰.

2.5 Amministrazione del demanio e del patrimonio: utilizzazione economica, privatizzazione, valorizzazione

La gestione dei beni immobili pubblici è sempre stata distribuita tra più organi dello Stato.

Ai sensi dell'art. 1, delle norme sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) la gestione dei beni immobili pubblici era affidata all'amministrazione finanziaria che predisponendo inventari corredati da registri di consistenza, valore, schedari descrittivi suddividendoli tra beni in uso governativo e beni statali ed alcuni beni erano concessi in uso gratuito ai singoli Ministeri cui era affidata anche la gestione⁵¹.

48 Cfr. T.A.R. Lazio, 10 marzo 1995, n. 276.

49 La locazione di beni immobili demaniali e patrimoniali (non suscettibili di usi governativi) in favore di Enti pubblici territoriali, ordini religiosi, è regolata dalla Legge n. 390 del 11 luglio 1986 e l'adeguamento dei canoni è stato regolato sia dalla Legge n. 90 del 27 aprile 1990 sia dalla Legge n. 331 del 12 novembre 1990 ed i criteri per la determinazione dei canoni sono individuati con il Decreto del Ministero delle Finanze 20 luglio 1990 adottato di concerto con il Tesoro modificato dal Decreto ministeriale 2 marzo 1998, n. 259.

50 L'alienazione mediante trattativa privata è ammissibile entro un dato valore del bene o se l'asta è andata deserta (cfr. Legge n. 783 del 24 dicembre 1908), mentre per quanto riguarda i beni del patrimonio disponibile dello Stato situati all'estero, la vendita è consentita soltanto se viene meno la funzionalità all'interesse pubblico cui sono predestinati (cfr. Legge n. 34 del 3 febbraio 1979).

51 Cfr. D.P.R. 13 luglio 1998, n. 367 relativo alla semplificazione del procedimento di presa in consegna degli immobili e lo svolgimento dei compiti di sorveglianza sugli immobili demaniali.

Il legislatore e l'interprete, nel tempo, hanno constatato che la gestione degli immobili pubblici distribuita tra più organi dello Stato non ne consentiva la piena utilizzazione ed hanno concentrato la gestione riformando l'organizzazione amministrativa preposta alla gestione dei beni pubblici a partire dal Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999⁵². In particolare, la Direzione generale del demanio del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁵³ (che amministrava a livello periferico con Direzioni compartimentali) è stata suddivisa nelle quattro Agenzie fiscali, Dogane, Entrate, Territorio e Demanio a quest'ultima è affidata l'amministrazione dei beni immobili dello Stato. Ai sensi dell'articolo 65 del DLgs n. 300 del 1999 *"All'Agenzia del Demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili."*

L'Agenzia agisce come ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica ed ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria⁵⁴. Nell'amministrazione del patrimonio agisce comunque come un privato, perseguendo la gestione produttiva e la valorizzazione del bene; l'Agenzia ha la consistenza ed il valore dei beni immobili del demanio e del patrimonio statale che vigila, garantendo la manutenzione e la ristrutturazione oltre alle attività di concessione, affitto, locazione, riscossione⁵⁵.

Per quantificare la consistenza dei beni, il loro costo effettivo, il flusso delle entrate e dei canoni da concessione l'Agenzia utilizza criteri di contabilità economica e per la gestione produttiva e la valorizzazione del bene è coordinata sia al Ministero delle Infrastrutture per la pianificazione ed esecuzione di opere sugli edifici sia a privati preposti alla vendita dei beni.

Da rilevare che la regolamentazione del settore è stata contestuale alla riforma del bilancio dello Stato e ne ha indotto l'innovazione di una serie di norme sui criteri di classificazione dei beni pubblici per una nuova impostazione del conto del patrimonio.

⁵² S. CASSESE, *Organi e procedure per l'amministrazione della proprietà pubblica: situazione attuale e proposte di modificazione*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1971.

⁵³ Sul "conflitto di poteri" tra organi dello Stato preposti alla gestione dei beni pubblici, cfr. Cass. civ. Sez. II, 09-11-2009, n. 23704 B.L. c. Ministero Economia Finanze. La Suprema Corte rileva che "a norma dell'art. 1 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, l'amministrazione dei beni immobili dello Stato spetta al Ministero delle finanze, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali; pertanto, in un giudizio nel quale vengano chiesti al privato concessionario di una spiaggia lacuale - stante l'avvenuta scadenza della concessione - la restituzione di un manufatto esistente sull'area ed il pagamento del relativo indennizzo, la legittimazione attiva spetta al Ministero delle finanze (ora Agenzia del demanio), a nulla rilevando che l'art. 2 del r.d. 18 maggio 1931, n. 544, attribuisca al Ministero dei lavori pubblici la competenza in materia di concessione di godimento di aree e di spiagge dei laghi, competenza poi trasferita alle Regioni dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112".

⁵⁴ L'Agenzia del Demanio è stata trasformata in Ente Pubblico Economico (EPE) con il Decreto Legislativo n. 173 del 2003.

⁵⁵ Sulla procedura di riscossione delle entrate ed esazione dei canoni v. R.D. n. 630 del 14 aprile 1910, D.P.R. n. 43 del 28 gennaio 1988 e Decreto Legislativo n. 237 del 9 luglio 1997.

Con la Legge n. 94 del 3 aprile 1997 è stato introdotto nel conto del patrimonio un “livello di classificazione che fornisca l’individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica anche ai fini di un’analisi economica della gestione patrimoniale”; con il Decreto Legislativo n. 279 del 7 agosto 1997 è prevista una nuova classificazione dei beni nel conto generale del patrimonio al fine di consentire l’individuazione di quelli suscettibili di utilizzazione economica⁵⁶ e con la Legge n. 136 del 24 aprile 2001 si prevede l’utilizzo di progetti per la valorizzazione ed utilizzazione dei beni da proporre al Ministero ed all’Agenzia da parte delle altre amministrazioni dello Stato, ma anche da parte degli enti territoriali. Quest’ultimo Decreto Legislativo sembra anticipare la riforma in corso chiamando nella gestione anche gli enti territoriali⁵⁷.

Dal 2002 accanto all’Agenzia del demanio è operativa anche la Patrimonio dello Stato S.p.A. con finalità di valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico⁵⁸. Ai sensi del Decreto – Legge n. 63 del 15 aprile 2002 convertito in Legge n. 112, del 15 giugno 2002, le azioni della Patrimonio dello Stato S.p.A., inizialmente attribuite al Ministero dell’economia e delle finanze, possono essere trasferite ad altre società di cui il Ministero detenga direttamente l’intero capitale sociale. La società è stata creata allo scopo di valorizzare il patrimonio dello Stato e migliorarne la gestione. In essa potranno confluire i beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato. La Patrimonio dello Stato spa è classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche. Alla Patrimonio dello Stato S.p.A. sono trasferiti i diritti pieni o parziali sugli immobili del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili del demanio dello Stato o altro diritto costituito a favore dello Stato. Il trasferimento di beni di particolare valore artistico e storico avviene d’intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali.

Come rilevato al par. 4, il trasferimento non modifica il regime giuridico previsto dagli artt. 823 e 829, 1° comma c.c. dei beni demaniali trasferiti⁵⁹ e soprattutto possono essere trasferiti beni demaniali anche culturali salvo la necessità dell’intesa con il Ministero competente. Il trasferimento cioè non comporta il passaggio del bene demaniale al patrimonio disponibile perché non ne presuppone cessata la destinazione pubblica: il bene trasferito conserva la destinazione pubblica secondo gli artt. 823 e 829 c.c.

56 Cfr. art. 14 del Decreto Legislativo n. 279 del 1997 citato.

57 A partire dalla fine degli anni Settanta la dottrina italiana si concentra sull’analisi dei beni pubblici con particolare riguardo alla gestione ed alla valorizzazione economico-produttiva dei medesimi: cfr. G. BOGNETTI, E. GERELLI (a cura di), *Beni pubblici. Problemi teorici e di gestione*, Milano, 1974; S. BUSCEMA, *Patrimonio pubblico*, Milano, 1976; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell’uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979; N. GRECO, F. GHELARDUCCI, *I beni pubblici in Italia – Profili funzionali e problemi di gestione*, Bologna, 1982; G. COLOMBINI, *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Milano, 1989; ID., *Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in Nss. D.I., Appendice, V, Torino, 1990; G. TERRACCIANO, *Il demanio quale strumento di finanza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2004.

58 Istituita con Legge n. 112 del 15 giugno 2002 recante “Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture” con attività non esternalizzata rispetto al bilancio statale ed il cui conto consuntivo, economico e patrimoniale è allegato ogni anno al rendiconto generale dello Stato contenente il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della Patrimonio dello Stato S.p.A.

59 Art. 7 della Legge istitutiva della Patrimonio dello Stato S.p.A. e CIPE 19 dicembre 2002 (G.U. n. 68 del 22 marzo 2003)

L'obiettivo del legislatore è separare nell'ambito dei beni trasferiti alla Patrimonio dello Stato S.p.A. tra beni che conservano la destinazione pubblica e beni che la perdono per i quali potrà decretarsi il passaggio al patrimonio disponibile⁶⁰.

Ciò premesso riguardo alla riforma dell'organizzazione amministrativa preposta alla gestione dei beni immobili pubblici, deve rilevarsi che il legislatore negli anni Novanta se insiste nella politica di alienazione, comunque ribadisce la necessità della titolarità pubblica. Tale convinzione caratterizza il pensiero politico degli anni Novanta che inaugura una nuova stagione delle alienazioni del patrimonio immobiliare pubblico incentrata non più sui lotti di beni con aste pubbliche aperte a chiunque avesse interesse ad acquistare (legislazione dei primi del Novecento), ma sulla presenza di intermediari finanziari.

Sebbene sia rimasta isolata, la prima Legge che tenta di superare il corridoio civilistico (demanio e patrimonio disponibile e indisponibile) includendo tra i beni "alienabili" oltre al patrimonio disponibile anche quel demanio non destinato ad usi collettivi generali è la Legge n. 537 del 24 dicembre 1993 che autorizza il Governo ad emanare "norme dirette ad alienare i beni pubblici non destinate ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale" escluse aree ed immobili vincolati.

Ma il processo di dismissione del patrimonio pubblico prende avvio soltanto con la Legge finanziaria 1997, Legge n. 662 del 23 dicembre 1996 che autorizza il Ministero del tesoro ad attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare "sottoscrivere quote di fondi immobiliari" c.d. chiusi con apporto di beni immobili e diritti reali su immobili appartenenti al patrimonio dello Stato suscettibili di valorizzazione e proficua gestione economica specificando l'esigenza di pubblico interesse alla loro utilizzazione economica estratti dall'elenco redatto dal Ministero⁶¹. I fondi sono gestiti da società che li partecipano fino a quando subentrano nella gestione dei fondi proprio intermediari finanziari, assicurativi o mobiliari; i beni del patrimonio non conferiti nei fondi chiusi possono essere alienati secondo programmi governativi utilizzando "consulenti incaricati anche della valutazione dei beni scelti anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato con procedure competitive tra società nazionali ed internazionali"⁶².

Il processo di dismissione prosegue con la Legge finanziaria 1999, Legge n. 448 del 23 dicembre 1998 che autorizza il Ministero del tesoro a conferire o vendere a società per azioni anche costituite ad hoc, compendi o singoli immobili o diritti reali sugli stessi anche se già nella disponibilità di soggetti diversi dallo Stato che, tuttavia, non li utilizzano per fini collettivi o per usi governativi. Ed ancora con la Legge n. 410 del 23

60 Autorevolissima dottrina sottolinea come analoga tecnica normativa sia stata utilizzata per la privatizzazione di alcuni grandi servizi pubblici e trasformazione dell'ente gestore in soggetto privato con transito dei beni destinati al servizio medesimo: a titolo esemplificativo, le strade, le autostrade, le strade ferrate già imputate a beni demaniali dello Stato (art. 822, 2 comma c.c.) che vengono trasferiti ad ANAS S.p.A. (D.L. n. 138 del 8 luglio 2002 convertito in L. n. 178 del 8 luglio 2002) ed a Ferrovie dello Stato S.p.A. (D.L. n. 16 del 23 gennaio 1993 convertito in L. n. 75 del 24 marzo 1993) mantengono il loro regime giuridico. Ancora, seppure l'autore ne rilevi le differenze, possono citarsi le reti infrastrutturali adibite a servizi pubblici come il telefonico o elettrico configurati come beni privati cioè di proprietà di imprese che ne gestiscono i servizi, anche se soggetti alle Leggi del settore (per le reti telefoniche, D.Lg. n. 259 del 1 agosto 2003). V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, op. cit.

61 La disciplina dei fondi chiusi è anche contenuta nella Legge n. 86 del 25 gennaio 1994.

62 Cfr. art. 3 commi 89, 90, 91, 99.

novembre 2001 sulla privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e l'incarico all'Agenzia del demanio di effettuare una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico (statale e degli enti territoriali) per consistenza e valore di ogni singolo bene⁶³. Il conferimento dei singoli beni immobili a società ad hoc costituite avviene a titolo oneroso per la realizzazione di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri beni pubblici; inoltre, l'inclusione dei singoli beni nei decreti ministeriali ha come presupposto l'accertamento in ordine alla cessazione della destinazione pubblica (accertamento con carattere dichiarativo e mai costitutivo) e comporta il passaggio al patrimonio disponibile decretando la loro alienabilità.

L'operazione di cartolarizzazione finanzia il prezzo corrisposto dalle società al trasferimento dei beni da parte dello Stato o degli enti e consente allo Stato di incassare rapidamente il valore corrispettivo dei beni evitando di attendere i tempi di collocazione dei beni sul mercato. E' chiaro che la valorizzazione dei beni dovrebbe comportare un ritorno economico notevole per lo Stato anche a prescindere dall'alienazione perché la Patrimonio dello Stato S.p.A. accende un conto presso la Tesoreria centrale dello Stato nel quale sono versate le somme rinvenienti dalla gestione, dalla valorizzazione, dalla vendita dei beni alla stessa trasferiti.

Da rilevare, tuttavia, che il bene demaniale trasferito a Patrimonio dello Stato S.p.A. non può essere confuso con il patrimonio della società e dunque non potrebbe costituire garanzia per le operazioni di cartolarizzazione poste in essere dalla società medesima; tali beni sarebbero già inseriti in un processo di alienazione in costanza di destinazione pubblica e dunque gli atti connessi sarebbero annullabili per violazione di Legge⁶⁴; i beni che transitano alla Patrimonio dello Stato S.p.A. possono essere alienati, nonché ceduti alla Infrastrutture S.p.A. soltanto a condizione che il trasferimento sia consentito dalle Leggi del settore.

In conclusione, i beni demaniali trasferiti alla Patrimonio dello Stato S.p.A. costituiscono un patrimonio separato oggetto soltanto di gestione e valorizzazione da parte della società medesima, ma mai di alienazione con divieto di utilizzo a titolo di garanzia per operazioni di cartolarizzazione⁶⁵.

Deve osservarsi, tuttavia, a prescindere dal dato positivo sulla valorizzazione degli immobili pubblici, che la normativa con cui il processo è stato attivato non è molto chiara ed uniforme.

In premessa, è stato rilevato che il sistema giuridico italiano deriva il legame inscindibile tra proprietà pubblica e destinazione pubblica dei beni dalle Leggi rivoluzionarie francesi per cui i beni che rientrano nelle categorie nelle quali realizzano gli scopi di pubblica amministrazione, sono demaniali e se destinati ad un pubblico servizio devono rimanere nella proprietà dello Stato finché la destinazione non cessa.

L'affermarsi di un principio differente per cui il bene statale anche se destinato a pubblica funzione o appartenente ad una delle categorie riservate può fuoriuscire dalla

63 A tale ricognizione si è provveduto con Decreto ministeriale del 19 luglio 2002 (G.U. n. 183 del 6 agosto 2002).

64 In particolare, per la cartolarizzazione cfr. D.L. n. 351 del 2001 citato.

65 Nel settore dei beni culturali, salvo i reperti archeologici soggetti tradizionalmente a riserva è stata sempre sottoposta a regime di inalienabilità c.d. relativa e comunque ad autorizzazione. Cfr. artt. 822, 826 c.c. e art. 55 del T.U. sui beni culturali del 1999).

proprietà pubblica e divenire oggetto di diritti di carattere patrimoniale in capo a terzi, scardina quel legame tra proprietà e destinazione pubblica del bene.

La via che sembrerebbe conciliare le due impostazioni è stata elaborata da parte della dottrina italiana⁶⁶ intorno alla metà del XX secolo con la categoria dei beni di interesse pubblico comprendenti sia beni di proprietà pubblica che beni di proprietà privata: con i beni di interesse pubblico scompare il profilo dominicale ed ha un ruolo centrale la destinazione del bene a scopo di pubblico interesse. La categoria dei beni di interesse pubblico sembrerebbe conciliare (l'inconciliabile) dunque, la valorizzazione (utilizzazione economica, alienazione) del bene in costanza di destinazione pubblica.

2.6 Riflessioni sul decreto legislativo 85/2010 e sul c.d. “Federalismo demaniale”

Come è stato rilevato nel capitolo 1, il c.d. “Federalismo demaniale” si fonda sull’art. 119, comma 6 della Costituzione che prevede “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla Legge dello Stato (...)*”.

La Legge 5 maggio 2009, n. 42 recante “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*” (G.U. n. 103 del 6 maggio 2009) disciplina i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio agli Enti territoriali (art. 1, comma 1) e delega il Governo ad emanare “entro ventiquattro mesi”⁶⁷ dalla data di entrata in vigore della presente Legge, uno o più decreti legislativi attuativi” (art. 2, comma 1) contenenti i principi ed i criteri direttivi per: a) l’attribuzione a titolo non oneroso di distinte tipologie di beni a ciascun livello di Governo territoriale commisurate alle dimensioni, alle capacità finanziarie ed alle competenze, salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire; b) l’attribuzione di 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 (art. 19).

Come sopra rappresentato, il primo Decreto Legislativo è il n. 85 del 28 maggio 2010 entrato in vigore in data 26 giugno 2010.

In generale, il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 prevede l’individuazione dei beni statali (demanio e patrimonio) suscettibili di essere attribuiti a titolo non oneroso a comuni, province, città metropolitane e Regioni operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e la successiva attribuzione dei medesimi beni su richiesta degli enti locali.

In sintesi, l’operazione si svolge in due fasi: in una prima fase lo Stato individua i cespiti da attribuire agli enti territoriali ed in una seconda fase gli enti selezionano dagli

66 Sui beni di interesse pubblico cfr. S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954; A.M. SANDULLI, *Spunto per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. econ.*, 1956,163; G. FALZONE, *I beni del patrimonio indisponibile*, Milano, 1957; R. ALESSI, *I mezzi dell'azione amministrativa*, Bologna, 1957; S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962.

67 Termine modificato in “trenta mesi” dalla legge 8 giugno 2011, n.85.

elenchi i beni che intendono acquistare e ne richiedono l'attribuzione motivando gli scopi e le modalità di utilizzazione perseguite.

L'operazione ha carattere periodico, ovvero ogni due anni possono essere assegnati beni disponibili per ulteriori trasferimenti e gli enti territoriali possono anche richiedere beni che non compaiono negli elenchi dimostrando i benefici potenzialmente derivabili dall'utilizzazione economica degli stessi in sede territoriale.

In effetti, il trasferimento operato con il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 è strumentale alla valorizzazione immobiliare.

Entrando nel merito del Decreto, i principi ispiratori sono contenuti negli artt. 1 e 2 per cui gli enti territoriali devono assicurare la massima valorizzazione funzionale (art. 1) e l'attribuzione "a titolo non oneroso" ed anche in quote indivise, avviene sulla base dei criteri di: a) sussidiarietà, adeguatezza e territorialità; b) semplificazione (per cui i beni possono essere inseriti in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 della Legge n. 133 del 2008); c) capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene; d) correlazione con competenze e funzioni, intesa come connessione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene; e) valorizzazione ambientale.

Il procedimento di trasferimento è regolato nell'art. 3 del Decreto e prevede un doppio binario: uno per i beni inalienabili (demanio e patrimonio indisponibile) ed uno per i beni alienabili (patrimonio disponibile).

I beni inalienabili di cui trattasi sono il demanio marittimo ovvero le spiagge ed i porti (art. 5, comma 1, lettera a)), il demanio idrico ovvero fiumi e laghi (art. 5, comma 1, lett. b) ed il patrimonio indisponibile ovvero le miniere; tali beni inalienabili saranno trasferite agli enti territoriali con uno o più decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo (23 dicembre 2010).

I beni alienabili di cui trattasi sono il patrimonio disponibile dunque gli immobili (fabbricati e terreni) dello Stato (attualmente gestiti dall'Agenzia del demanio) che saranno elencati in appositi Decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri da emanare sempre entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo (23 dicembre 2010) cui seguirà la presentazione delle istanze da parte degli enti territoriali interessati secondo il procedimento indicato di seguito; tali beni possono essere alienati.

I beni trasferiti sono attribuiti ai comuni, salvo che la loro tipologia non ne richieda l'attribuzione a livelli di governo maggiormente idonei (art. 2, comma 5 a):

Le tipologie dei beni trasferiti (art. 5, comma 2) sono:

- demanio marittimo e relative pertinenze come definiti all'art. 822 e 28 del Codice della Navigazione (trasferiti alle Regioni; una quota dei canoni rivenienti dall'utilizzazione del demanio idrico è destinata da ciascuna Regione alle province (art. 3 a));
- demanio idrico e relative pertinenze come definiti agli artt. 822, 942, 945, 946 e 947 (trasferiti alle Regioni; una quota dei canoni rivenienti dall'utilizzazione del demanio idrico è destinata da ciascuna Regione alle province (art. 3 a));
- aeroporti di interesse regionale o locale diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;

- miniere (trasferite alle province salvo quelle che comprendono giacimenti petroliferi e di gas (art. 3 b));
- altri beni immobili dello Stato.

Le tipologie dei beni esclusi dal trasferimento sono (art. 5, comma 2):

- immobili in uso a Stato ed enti pubblici per finalità istituzionali comprovate ed effettive;
- porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale;
- beni appartenenti al patrimonio culturale ⁶⁸;
- reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche;
- strade ferrate in uso di proprietà dello Stato;
- parchi nazionali e riserve naturali statali;
- beni oggetto di accordi con gli enti territoriali per la razionalizzazione/valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari, già sottoscritti al 26 giugno 2010;
- dotazione della Presidenza della Repubblica, beni in uso alle Camere e agli enti di rilievo costituzionale.

La questione dello status giuridico dei beni trasferiti è affrontata dagli artt. 4 e 9 del decreto in analisi e dall'art. 33 della Legge 15 luglio 2011, n. 111⁶⁹.

In sintesi:

- i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti destinatari, ad eccezione dei beni del demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile e dalle altre norme specifiche (art. 4, comma 1);
- possono essere alienati i beni trasferiti che entrano a far parte del patrimonio disponibile (art. 4, comma 3);
- l'alienazione può avvenire solo previa valorizzazione attraverso la procedura delle varianti allo strumento urbanistico e a seguito di attestazione di congruità rilasciata dall'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del Territorio (art. 4, comma 3);
- i beni trasferiti sono trasferiti ad una società di gestione (SGR) posseduta dal Ministero dell'economia per istituire uno o più fondi che partecipano a quelli immobiliari chiusi costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui siano conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione o dismissione;
- le risorse nette derivanti dall'alienazione dei beni o dalla cessione di quote dei fondi sono destinate (art. 9): il 75% alla riduzione del debito dell'ente; solo in assenza di debito (o per la parte eventualmente eccedente) sono destinate a spese di investimento; il 25% al Fondo per l'ammortamento dei Titoli di Stato.

Il procedimento amministrativo da seguire per il trasferimento è contenuto negli artt. 3, 4, 5 e art. 33 Legge n. 111 del 2011.

⁶⁸ Da rilevare che la L. n.42 del 2009 esclude espressamente solo "i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale".

⁶⁹ Legge 15 luglio 2011, n. 111 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" (G.U. n. 164 del 16-7-2011).

In sintesi:

- i beni da trasferire sono inseriti in elenchi contenuti nei Decreti Legislativi attuativi corredati da elementi informativi relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione;
- il procedimento di richiesta dei beni attivabile dagli Enti territoriali entro 60 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei Decreti Legislativi citati, con un'apposita domanda di attribuzione dei beni all'Agenzia del demanio, corredata dalla relazione che indica finalità e modalità di utilizzazione, tempistica, economicità e destinazione del bene. A tale domanda, seguirà l'attribuzione dei beni con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni. Sia i beni per i quali non è stata presentata la domanda entro 60 giorni, sia i beni per i quali è stata presentata la domanda, ma l'ente che li ha richiesti non li ha utilizzati nel rispetto delle finalità indicate nella relazione che ha allegato alla domanda, il Governo esercita il potere sostitutivo anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione, che a sua volta provvede poi alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni, procedendo d'intesa con gli enti territoriali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa. Decorso 36 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato, i beni per i quali non si è proceduto alla stipula degli accordi di programma ovvero dei protocolli d'intesa rientrano nella piena disponibilità dello Stato;
- il trasferimento, ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti di trasferimento ed 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. Sempre l'art. 4 precisa che nel decreto di attribuzione la Presidenza del Consiglio può indicare anche cause che ostano al trasferimento ponendo un vincolo di mantenimento del bene nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile; per i beni trasferiti che restano assoggettati al regime dei beni demaniali l'eventuale passaggio al patrimonio è dichiarato dall'Amministrazione dello Stato ai sensi dell'articolo 829, comma 1 c.c. e sui predetti beni non possono essere costituiti diritti di superficie;
- al trasferimento possono opporsi le medesime amministrazioni statali. Per non includere negli elenchi i beni, si instaura un procedimento amministrativo composto dalle seguenti fasi: entro 90 giorni le amministrazioni trasmettono l'elenco motivato dei beni che intendono escludere all'Agenzia del demanio che può chiedere chiarimenti in ordine alle motivazioni trasmesse. Sempre entro 90 giorni l'Agenzia del demanio compila l'elenco dei beni esclusi ed entro i successivi 45 giorni (previo parere della Conferenza Unificata da esprimersi entro il termine di 30 giorni) è emanato il provvedimento del direttore dell'Agenzia riguardante l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento poi pubblicato (pubblicità notizia) sul sito internet dell'Agenzia e comunque suscettibile di modificazioni o integrazioni;
- entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti, che non sono ricompresi

tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non sono oggetto delle procedure di cui all'articolo 14-bis del Decreto- Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 (l'art. 14-bis attribuiva al Ministero della difesa il compito di individuare i beni immobili non più utili ai propri fini istituzionali, da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio) e non risultano funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare;

- nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale lo Stato provvede al trasferimento agli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione;

- nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall'Agenzia del demanio al comune aree che sono già comprese nei porti e non più funzionali all'attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell'Autorità portuale, se istituita, o della competente Autorità marittima.

L'art. 33 della Legge n. 111 del 2011 istituisce una Società di gestione del risparmio (SGR), con un capitale di 2 milioni di euro interamente posseduto dal Ministero dell'economia, per istituire uno o più fondi che partecipano a quelli immobiliari chiusi costituiti da enti territoriali.

I fondi istituiti dalla SGR possono:

- sottoscrivere le quote di tali fondi comuni d'investimento immobiliare, offerte su base competitiva a investitori qualificati per poter conseguire la liquidità necessaria a realizzare gli interventi di valorizzazione, investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni;

- partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali, che prevedano la possibilità di locare tutto o in parte il bene oggetto della concessione. E' conseguentemente messa in liquidazione della società Patrimonio dello Stato S.p.A.

A tali fondi d'investimento immobiliare degli enti locali possono essere apportati beni immobili e diritti con le procedure previste dall'art. 58 del D.L. 112/2008, a fronte della correlata emissione di quote, nonché quelli trasferiti ai sensi del D.Lgs. 85 del 2010 (federalismo demaniale).

Fondamentale è il progetto di utilizzo o di valorizzazione (proposto anche dai privati) e approvato dall'ente con propria delibera.

Ai fondi costituiti è possibile l'apporto di beni che può avvenire mediante accordi di programma da concludersi entro il termine perentorio di 180 giorni dalla data della delibera che promuove la costituzione dei fondi.

Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti. L'apporto dei beni ai fondi viene sottoposto alla condizione sospensiva dell'espletamento delle procedure di valorizzazione e di regolarizzazione.

La disciplina contiene anche la regolamentazione per gli immobili soggetti a vincoli di tutela in base al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004), e la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, è

conseguita mediante accordi di programma (nonché sulla base della corrispondente legislazione regionale). Gli apporti al fondo non danno luogo a redditi imponibili ovvero a perdite deducibili per l'apportante al momento dell'apporto. Le quote ricevute in cambio dell'immobile o del diritto oggetto di apporto mantengono lo stesso valore fiscalmente riconosciuto anteriormente all'apporto e comunque, per l'insieme degli apporti e delle eventuali successive retrocessioni, è dovuta un'imposta sostitutiva a posto delle ordinarie imposte di registro, ipotecaria e catastale e dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili. La Patrimonio dello Stato s.p.a. entro il 6 luglio 2011 è stata sciolta e stabilita la sua liquidazione.

L'articolo 7 introduce i decreti biennali di attuazione prevedendo che a decorrere dal 1° gennaio 2012 con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ogni due anni, su richiesta degli enti territoriali interessati la possibilità di attribuire ulteriori beni resisi disponibili per ulteriori trasferimenti.

L'articolo 8 prevede le attività ritenute necessarie al completamento ottimale della riforma, in particolare:

- che per assicurare l'ottimale utilizzo dei beni pubblici gli enti territoriali procedano a consultazioni tra di loro anche convocando Conferenze di servizi coordinate dal presidente della giunta regionale o da un suo delegato e le risultanze delle consultazioni siano trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze;
- che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano determinate le modalità, per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti agli enti territoriali ed in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti di trasferimento;
- che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi delle disposizioni del presente decreto non si applicano i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti;
- le risorse nette che gli enti territoriali ricavano dall'alienazione dei beni o cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti spettano all'ente per il 75% e sono destinate alla riduzione del suo debito; soltanto in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, sono destinate a spese di investimento. La residua quota del 25 % è destinata al Fondo per l'ammortamento dei Titoli di Stato.

Ciò premesso in ordine ai contenuti del Decreto Legislativo n. 85 del 2010 si elaborano alcune riflessioni.

Il Decreto Legislativo n. 85 del 2010, senz'altro, conferma che le Amministrazioni statali – e nello specifico l'Agenzia del demanio – non sono state in grado di gestire efficientemente il proprio patrimonio; deve constatarsi l'assenza di un censimento aggiornato dei beni nella loro consistenza e valore effettivo ed il permanere di categorie civilistiche in luogo di classificazioni più conformi alla realtà economica attuale separando, ad esempio, beni ad elevato valore, da beni immateriali, frequenze, marchi etc.

A fronte di tale presa d'atto, il D.Lgs. n. 85 del 2010 intende dotare gli enti territoriali di un proprio patrimonio sottraendolo allo Stato centrale.

E' chiaro che la riforma è inquadrabile tra le iniziative la cui finalità ultima è la valorizzazione degli immobili pubblici, iniziative già realizzate per diversi beni di proprietà dello Stato o degli enti territoriali, secondo schemi attuativi di varia tipologia. Il trasferimento, in sostanza, è strumentale alla valorizzazione funzionale ed è il presupposto di una nuova stagione di alienazione di cespiti trasferiti a copertura del debito locale e non solo.

La Legge 12 novembre 2011 n. 183 (Legge di Stabilità 2012), nel prevedere agli articoli 6 e 7 la dismissione dei beni dello Stato e degli enti pubblici nazionali, sembra agire in tale direzione.

Capitolo III
Ricognizione delle tipologie di beni da attribuire agli enti locali
(Michela Anzuini - Massimiliano Bronzino - Daniele Taddei)

- 3.1 Classificazione dei beni immobiliari e strutturazione della strategia di valorizzazione
 - 3.1.1 Classificazione dei beni ex articolo 5 del D.lgs n.85/2010
 - 3.1.2 Classificazione sulla base della destinazione d'uso attuale
 - 3.1.3 Classificazione sulla base di investimenti greenfield o brownfield
 - 3.1.4 Strutturazione della strategia di valorizzazione
- 3.2. Il Processo di Due Diligence
 - 3.2.1 La Due Diligence Legale
 - 3.2.2 La Due Diligence Tecnica
 - 3.2.3 La Due Diligence ambientale
 - 3.2.4 Fase desk, fase di sopralluogo e fase elaborativa
- 3.3. Strumenti di valorizzazione urbanistica
 - 3.3.1 Vincoli
 - 3.3.2 Le zone di rispetto
 - 3.3.3 Le servitù
 - 3.3.4 Natura dell'immobile e verifica dello stato occupazionale

3.1 Classificazione dei beni immobiliari e strutturazione della strategia di valorizzazione

La seconda fase del progetto della ricerca in materia di federalismo demaniale riguarda la classificazione tipologica dei beni da attribuire agli enti locali nell'ambito dei processi di valorizzazione.

Tale classificazione è propedeutica alla piena attuazione del D. Lgs. 85/2010, che all' art. 2, comma 4, prevede: *“L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti”*. Il trasferimento impegna dunque l'ente locale in un processo di valorizzazione del bene attribuito, del quale il medesimo ente deve rendere direttamente conto alla collettività.

Nello spirito della redazione di linee guida, che permettano all'ente locale di comprendere appieno l'impegno che esso assume sia nei confronti della comunità locale rappresentata, sia del pubblico erario; si ritiene assai utile un approccio tassonomico, che consenta di classificare i beni tenendo conto delle loro caratteristiche principali, sia

intrinseche che estrinseche, e dei processi di valorizzazione che si vorranno attuare su di essi.

In generale, la valorizzazione funzionale si caratterizza nella messa in opera di tutte le azioni volte all'accrescimento del valore del bene, individuando le migliori soluzioni di gestione, messa a reddito, trasformazione o alienazione, in linea con le esigenze del mercato e della collettività. In taluni casi, l'ente locale potrà procedere alla dismissione, tramite vendita o conferimento a fondo immobiliare, del bene attribuito. Anche la semplice dismissione dovrà tuttavia essere operata a valle di una valorizzazione del bene attraverso gli strumenti urbanistici a disposizione, come indicato nell'Art. 4 comma 3 del medesimo Decreto Legislativo: *“I beni trasferiti in attuazione del presente decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, e a seguito di 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”*.

Di seguito si indicheranno alcune tipologie di classificazione, che potranno consentire all'ente locale un primo riordino dei beni a disposizione e una preliminare organizzazione delle attività in base alla tipologia di classe definita.

3.1.1 Classificazione dei beni ex articolo 5 del D.lgs n. 85/2010

Si rinviene una prima classificazione dei beni oggetto di trasferimento all'art. 5 del D. Lgs. 85/2010. In esso i beni sono classificati sulla base di un criterio giuridico e funzionale e le classi individuate sono le seguenti:

- a. beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze;
- b. beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, con esclusione di fiumi e laghi di ambito sovra regionale;
- c. gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze;
- d. le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- e. gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi.

Tale classificazione, pur importante ai fini dell'individuazione del regime giuridico a cui il bene è soggetto, non appare di immediato e funzionale impiego nel processo di valorizzazione. Ad esempio, le iniziative immobiliari sviluppabili su un'area del demanio marittimo saranno radicalmente diverse per tratti di costa già urbanizzati, per aree ai margini di un agglomerato urbano, eventualmente con potenzialità di sviluppo della portualità, o per tratti di costa ad alto valore paesaggistico o addirittura zone soggette a regime vincolistico di parco. Ciò evidenzia i limiti della classificazione proposta nel decreto per il raggiungimento del fine prima indicato, in quanto non consente agli enti di comprendere le variabili che realmente condizioneranno le loro scelte all'interno di una strategia di valorizzazione dei beni a loro disposizione. Tuttavia,

tale prima classificazione potrebbe essere considerata di utilità qualora considerata come preliminare scrematura dei beni e seguita da ulteriori sotto-classificazioni, che meglio definiremo nel paragrafo 3.3 “Strumenti di valorizzazione”.

3.1.2 Classificazione sulla base della destinazione d’uso attuale

Una seconda classificazione potrebbe invece essere operata facendo riferimento alle categorie catastali. La distinzione è fatta tra terreni e fabbricati e per quanto riguarda questi ultimi ad esempio, essa consente di individuare la destinazione e la rendita catastale degli immobili suddividendoli in cinque gruppi: A (Unità Immobiliari per uso di abitazioni o assimilabili), B (Unità Immobiliari per uso di alloggi collettivi), C (Unità Immobiliari a destinazione ordinaria commerciale e varie), D (Immobili a destinazione speciale), E (Immobili a destinazione particolare).

Le categorie catastali vengono attribuite ad ogni fabbricato in base alla destinazione urbanistica concessa. Nel caso delle abitazioni (da A/1 ad A/9) la categoria catastale sarà determinata tenendo conto delle caratteristiche qualitative dei materiali utilizzati per la costruzione, l'ampiezza, il numero dei locali adibiti a servizi privati.

Tale ulteriore classificazione, per motivi differenti rispetto alla prima, sia perché non ricomprende tutte le tipologie di beni per quanto qui di interesse, sia anche perché fatta con finalità che nulla hanno a che fare con i processi di valorizzazione, quanto invece rispondente alla attribuzione di un valore ai fini fiscali, non risulta tuttavia utile ad agevolare la ricognizione degli elementi da tenere in considerazione per strutturare delle azioni di valorizzazione.

3.1.3 Classificazione sulla base di investimenti greenfield o brownfield

Considerazioni analoghe ai limiti relativi alle due precedenti classificazioni, valgono anche per la classica distinzione tra gli investimenti che in gergo tecnico vengono definiti:

- *greenfield*, ovvero su aree vergini o attualmente non soggette ad usi antropici
- o
- *brownfield*, ovvero su aree già assoggettate ad usi antropici, che potranno essere a loro volta sotto-categorizzate in base alla destinazione d’uso attualmente presente.

In questo tipo di classificazione, sarà importante non ricadere nell’errore di considerare, a primo impatto, le aree greenfield più appetibili e competitive rispetto alle aree brownfield; perché, se è vero che un greenfield sarà più facilmente adattabile agli usi definiti dall'iniziativa immobiliare, si dovrà tuttavia tener presente le esigenze di salvaguardia e/o conservazione dei caratteri naturali del territorio o i vincoli su di essi a tal fine ricadenti, che potrebbero limitare le ipotesi di valorizzazione. Inoltre, un brownfield, nonostante i necessari costi di partenza per la bonifica e riadeguamento delle infrastrutture, potrà essere visto come un importante asset alla rigenerazione urbana e il suo riuso potrà essere considerato come una strategia di sviluppo sostenibile del territorio

e/o come una panacea contro lo *sprawl* urbano. Anche in questo tipo di classificazione risulta necessario precisare quanto sia necessario definire un ulteriore sotto-classificazione che consenta di comparare, tramite una valutazione quantitativa, espressa in termini monetari e di tempo, le possibilità e le opportunità alternative di sviluppo tra le varie aree, indipendentemente dalla loro categorizzazione in una delle due macro-aree.

3.1.4 Strutturazione della strategia di valorizzazione

Come riscontrato nei limiti delle sopracitate classificazioni; dal momento che, come abbiamo più volte sottolineato, beni appartenenti a differenti regimi giuridici, o categorie catastali, o rientranti nel greenfield o nel brownfield, potrebbero presentare caratteristiche simili da un punto di vista di valorizzazione e viceversa; si ritiene pertanto che, una classificazione utile, rivolta ad individuare i beni oggetto del trasferimento sulla base delle azioni da attuare, dovrà avvenire per step, attraverso più fasi di classificazione e di analisi, solo ciò consentirà la strutturazione di una strategia corretta di valorizzazione da parte degli enti. Di conseguenza le macro-classificazioni analizzate nei precedenti paragrafi potranno essere ulteriormente suddivise in base a similari caratteristiche dei beni, analizzando:

- a. Localizzazione nel territorio (centro storico, aree urbanizzate periferiche, zone rurali, ecc.);
- b. Tematiche giuridiche e/o vincoli ricadenti sul bene;
- c. Iter procedurali necessari agli interventi di valorizzazione (approvazione di strumenti urbanistici, varianti, pratiche edilizie ecc.);
- d. Condizioni conservative;
- e. Tematiche giuridiche e/o vincoli ricadenti sul bene;
- f. Consistenze catastali;
- g. Interesse per la collettività e importanza per il territorio.

In un discorso più generico e meno elencatorio, dopo aver suddiviso i beni secondo una delle tre principali macro-classificazioni, un'ulteriore analisi dovrà essere fatta in base alla localizzazione dei beni nel territorio e di conseguenza sugli strumenti di valorizzazione che potranno essere rinvenuti; nella necessità di agire attraverso strumenti “urbanistici” quali varianti o cambi di destinazione d’uso, o strumenti “tecnico-manutentivi”, quali interventi edilizi di recupero, restauro, demolizione o ristrutturazione, così come ad azioni di “ricognizione di vincoli” che potrebbero costituire dei limiti ai processi di valorizzazione o semplicemente fonti di ritardi quantomeno burocratici. Inoltre si dovranno considerare le consistenze catastali dei beni in oggetto, per comprendere preliminarmente e in via approssimativa l’entità degli interventi e le possibilità di riconversione. Infine si dovrà tener conto dell’importanza che quel bene riveste per la collettività e il territorio in cui è insediato, al fine di strutturare correttamente l’approccio di intervento anche da un punto di vista divulgativo e di marketing. Ciò consentirà di attuare un vero e proprio riordino preliminare dei beni a disposizione, in quanto le caratteristiche analizzate incideranno fortemente sui tempi e sui costi stimati di riconversione dei beni e di conseguenza sulla strategia attuabile dagli enti.

3.2 Il Processo di Due Diligence

Dopo aver operato una classificazione che permetta di distinguere per tipologie i beni attribuiti agli enti locali, si deve tenere presente che il profilo di rischio di un'operazione immobiliare è innanzitutto influenzato dalla verifica documentale, normativa e dello stato di fatto in cui riversa un bene. Risulta quindi indispensabile, come operazione preliminare, attuare un processo di Due Diligence. Il termine Due Diligence è entrato nel linguaggio immobiliare durante gli anni Trenta, nel Regno Unito. A quell'epoca una Due Diligence era un'investigazione, eseguita da intermediari che intendevano valutare società di capitali e il cui esito veniva messo a disposizione dei potenziali acquirenti, che in questo modo venivano a conoscenza di tutte le informazioni relative alla società e potevano valutare l'investimento con obiettività, senza potersi rivalere su eventuali omissioni degli intermediari. In campo immobiliare la Due Diligence nasce con lo stesso scopo: comprendere in che modo requisiti prestazionali, non conformità, vincoli o carenze manutentive dei beni possano avere un impatto sulle successive ipotesi di valorizzazione, sia da un punto di vista del valore attuale, che di redditività nel tempo. L'attività di Due Diligence si compone di tre macro-categorie: Due Diligence Legale, Due Diligence Tecnica e Due Diligence Ambientale; tipologie che differiscono tra loro per output, ambiti di applicazione e tecniche attuative. La Due Diligence Legale consiste principalmente nella verifica della rispondenza di un immobile ai titoli abitativi ad esso relativi e alla strumentazione urbanistica generale ed attuativa sotto due principali profili: quantitativo, che consiste nell'esame della rispondenza delle consistenze edilizie correnti con quelle "concessionate"; e qualitativo: che si riferisce invece all'esame della rispondenza delle destinazioni d'uso correnti con quelle "concessionate". La Due Diligence Tecnica si attua invece attraverso la verifica della rispondenza di un immobile, nella sua consistenza strutturale e impiantistica, alla normativa tecnica di settore. La Due Diligence Ambientale è una tecnica investigativa atta ad individuare i rischi ambientali ed i rischi legati alla salute e sicurezza (secondo le logiche della "Environmental, Health and Safety Risk Assessment").

Tutte e tre le fasi di Due Diligence sono sottese al reperimento e all'analisi approfondita di una serie di documenti, di cui di seguito si riporta un elenco per tipologie. In tale elenco, i documenti indicati con (*) sono quelli ritenuti necessari e obbligatori per la conformità rispetto alla normativa esistente; si segnala tuttavia che spesso, i documenti che non rappresentano delle "non conformità" da un punto di vista legale, possono essere documenti di fondamentale reperimento, la cui assenza può comportare non pochi problemi, da un punto di vista di tempi e di costi. E' importante a tal proposito sottolineare che, per conformità, si intende non solo l'elaborazione corretta del documento e la presenza di tutte le parti che lo devono comporre, ma l'effettiva rispondenza dello stesso allo stato di fatto in cui si trova il bene.

3.2.1 La Due Diligence Legale

Per quanto riguarda la Due Diligence legale i documenti da reperire possono essere così suddivisi:

- Documentazione Urbanistica:
 - Convenzioni e atti d'obbligo*
 - Certificato di Destinazione Urbanistica (c.d. "CDU")*
 - N.T.A. del Piano Regolatore Generale
 - N.T.A. del Piano Attuativo
 - Documenti relativi a vincoli urbanistici
- Documentazione Edilizia:
 - Concessioni edilizie con relativi elaborati (totalità del fabbricato)*
 - Autorizzazioni edilizie con relativi elaborati
 - D.I.A. (Denuncia Inizio Attività)*
 - Condono/sanatoria con relativi elaborati *
 - Certificato di agibilità/abitabilità*
 - Pratica di denuncia opere strutturali al Genio Civile
 - Certificato di collaudo statico;
 - Documenti relativi a vincoli sul bene
 - Pratica relativa all'adeguamento delle barriere architettoniche
 - Planimetrie con layout distributivo, prospetti e sezioni dello stato attuale
- Documentazione amministrativa:
 - Atto di acquisizione e Titolo di Provenienza*
 - Iscrizioni ipotecarie e relativi contratti di mutuo/finanziamento
 - Importo ICI
- Documentazione relativa allo Stato Occupazionale:
 - Contratti di Locazione o contratti che regolino l'occupazione degli spazi

La presenza di vincoli, gravami, servitù o zone di rispetto come anche l'analisi dello stato occupazionale del bene, rappresentano talvolta veri e propri limiti da un punto di vista di "highest and best use", cioè del migliore e più conveniente uso potenziale di un bene oggetto di valutazione, imponendo spesso degli inevitabili cambi di strategia nel processo di valorizzazione dei beni.

La classificazione dei vincoli che possono insistere su beni immobili deve essere oggetto di un'elencazione quanto più esaustiva possibile che permetta la loro ricognizione; nel successivo paragrafo si offrirà pertanto una esemplificazione dei possibili vincoli rinvenibili a seguito di indagine conoscitiva, passibile naturalmente di ulteriore integrazione anche a causa della diversa disciplina regionale e di una futura produzione normativa, anche nazionale.

Per quanto riguarda invece le zone di rispetto, queste ultime si riferiscono a zone, prossime a opere o a luoghi soggetti a uso pubblico (come cimiteri, strade, ferrovie, aeroporti etc.), per le quali la legge impone limitazioni alla libera attività edilizia (in genere obblighi di distanza), per finalità di tutela di preminenti interessi (alla sicurezza, all'igiene, ecc.). Pertanto, anche tali prescrizioni dovranno essere tenute in considerazione alla luce delle aggiornate previsioni di piano regolatore generale proprio di ogni comune.

Indispensabile inoltre è l'accertamento e l'analisi dei pesi posti sopra un immobile per l'utilità di un altro immobile, la classica definizione delle servitù. A tal fine è necessario verificare la loro presenza, origine ed il loro carattere, coattivo o privatistico.

In merito allo stato occupazionale, al fine di pianificare un processo di valorizzazione, è infine necessario procedere ad una ricognizione dell'eventuale esistenza di:

- concessioni d'uso di beni demaniali
- diritti reali di godimento
- diritti relativi di godimento
- occupazioni di fatto
- procedimenti requisitori

3.2.2 La Due Diligence Tecnica

Per quanto riguarda la Due Diligence tecnica i documenti da esaminare risultano invece essere:

- Documentazione Catastale:
 - Visura catasto terreni*
 - Visura catasto fabbricati*
 - Schede catastali con relativa denuncia di nuovo accatastamento e/o variazioni (le ultime in ordine temporale)*
 - Estratto di mappa
 - Tipi di frazionamento
 - Tipi mappali
- Documentazione Impiantistica e Prevenzione Incendi:
 - Dichiarazione di conformità impianto elettrico (L.46/90)*
 - Collaudo impianto elettrico rilasciato da tecnico abilitato*
 - Dichiarazione di conformità impianto termico (L.46/90)*
 - Collaudo impianto termico rilasciato da tecnico abilitato*
 - Denuncia di impianto di protezione dalle scariche atmosferiche all'ISPESL/ASL
 - Denuncia dell'impianto di messa a terra all'ISPESL/ASL
 - Denuncia dell'impianto elettrico all'ISPESL
 - Verifiche periodiche impianto elettrico
 - Verifica annuale scarichi di combustione
 - Pratica di isolamento termico (L.10/91)
 - Libretto di centrale termica
 - Libretti degli impianti ascensore (qualora presenti)
 - CPI - Certificato Prevenzione Incendi*
 - Richiesta di sopralluogo per il rilascio del Certificato di Prevenzione Incendi
 - Valutazione del rischio di incendio e classificazione dell'attività
 - Richiesta parere di conformità del progetto di adeguamento di prevenzione incendi
 - Eventuale presenza del benessere da parte del comando VV.FF

- Autocertificazione del titolare dell'attività che dichiara di aver eseguito i lavori come indicato dal progetto ed approvato dai VV.FF (può sostituire temporaneamente il CPI)

3.2.3 La Due Diligence Ambientale

Infine la Due Diligence ambientale analizza:

- Documenti Relativi alla Sicurezza Ambientale e Pubblica:
 - Autorizzazione allo scarico acque*
 - Autorizzazione allo stoccaggio provvisorio dei rifiuti speciali e pericolosi rilasciata dall'Ente Amministrativo Provinciale*
 - Certificato di attestazione energetica*
 - Domanda di concessione e concessione per emungimento di acque sotterranee e derivazione di acque superficiali rilasciata dall'Ente Amministrativo Provinciale (R.D. n.1775 del 1933; D.Lgs n.275 del 1993; D.Lgs 152/06)
 - Domanda di autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata dall'Ente Amministrativo Provinciale o Regionale (DPR 412/93; D.Lgs 152/06)
 - Registro di carico e scarico rifiuti (D.Lgs 152/06)
 - Autorizzazione UTIF ai serbatoi interrati rilasciata dal Prefetto
 - Censimento e notifica dei materiali contenenti amianto (L.27/03/1992 n.257; D.M. 6/09/1994; D.Lgs 81/2008 e 106/2009)
 - Notifica presenza di PCB (D.P.R. 24/05/1988 n.216; D.Lgs 22 maggio 1999 n.209; D.M. 11/10/2011)
 - Notifica presenza fibre artificiali vetrose (Circ. Min del 15/03/2000; D.M. 10/01/2002)
 - Notifica presenza di sostanze dannose per l'ozono atmosferico (L. 28/12/1993 n.549; L. 16/96/1997 n.179; Reg. CE n.2037/2000 del 29/06/2000; D.M. 3/10/2001; D.P.R. 15/02/2006 n.147)
 - Analisi di rilevazione del rumore esterno (DPCM 1 marzo 1991)

La Due Diligence Ambientale non va trascurata per vari motivi. Primariamente, viste le crescenti responsabilità dei proprietari di immobili e le commisurate sanzioni in merito alle tematiche ambientali e di sicurezza; inoltre perché trascurare tali aspetti può impattare negativamente sia sul corretto andamento della gestione ordinaria del bene che sulla buona riuscita di operazioni straordinarie per:

- Passività a breve-medio-lungo termine
- Preclusioni a finanziamenti
- Penalizzazione assicurativa
- Ritardi nella pianificazione di progetti di sviluppo
- Sanzioni amministrative e responsabilità civili e penali
- Danno all'immagine

- Difficoltà nelle operazioni di trasferimento se le garanzie contrattuali non sono correttamente dimensionate
- Difficoltà nella definizione delle responsabilità in materia di danno ambientale o di sicurezza

3.2.4 Fase desk, fase di sopralluogo e fase elaborativa

In sintesi, un processo di Due Diligence completo, che si sviluppa attraverso un'analisi amministrativa, catastale, urbanistica, edilizia, strutturale, tecnico-impiantistica, ambientale e di sicurezza, consente di stabilire la conformità degli immobili, degli impianti fissi e delle attività svolte ai requisiti prescritti dalla normativa nazionale, regionale e comunale in vigore. L'obiettivo principale è infatti quello di fornire un quadro esaustivo individuando le procedure da attivare e i relativi costi da sostenere al fine di raggiungere un giudizio di conformità normativa, attraverso la gestione o l'eliminazione delle criticità rilevate.

L'analisi dello stato di fatto dovrà essere svolta in due fasi: una fase desk, di raccolta e analisi documentale, come evidenziato nei precedenti paragrafi, che permetta di evidenziare irregolarità o eventuali carenze documentali; e una fase di sopralluogo, da parte di tecnici, per attuare una verifica delle condizioni generali di conformità rispetto alla documentazione esistente e alla normativa di riferimento e effettuare dei rilievi geometrici, impiantistici, manutentivi e topografici con relativa raccolta fotografica.

L'esame visivo dell'immobile è una fase molto importante, in quanto permette di:

- esprimere un giudizio sulla consistenza dello stato di fatto;
- individuare il perimetro reale dell'oggetto di analisi;
- verificare quanto analizzato nella documentazione e riscontrarlo con lo stato di fatto;
- verificare le consistenze;
- riscontrare il rispetto della normativa;
- riscontrare la realizzazione di nuovi interventi edilizi;
- verificare la regolare installazione degli impianti e di tutti i sistemi di sicurezza;
- verificare lo stato di conservazione e manutenzione, che incide notevolmente nella valutazione;
- evidenziare la necessità di approfondimenti e analisi;
- verificare l'intorno e le proprietà confinanti

In fase di sopralluogo, particolare attenzione dovrà essere rivolta alle sue caratteristiche intrinseche, alcune delle quali spesso valutabili già in via preliminare dall'analisi degli elaborati tecnici, ma la cui analisi visiva consente un momento di controllo su:

- necessità di bonifica o smaltimento materiali o arredi;
- altezza dei soffitti;
- altezza dei parapetti;

- numero e disposizione dei vani scala;
- presenza di camini o corti (spesso utilizzati come cavedi in riadeguamenti impiantistici, quando gli immobili presentano caratteristiche strutturali particolari, o sono considerati immobili di pregio o su cui gravano vincoli storico-artistici);
- corretta distribuzione degli spazi (quantità dei disimpegni e di spazi di risulta, numero dei bagni, arredabilità degli spazi, ecc.);
- possibilità di riconversione e rifunzionalizzazione degli ambienti da un punto di vista strutturale e di vincolo;
- presenza di rifiniture particolarmente pregiate (travi in legno a soffitto, affreschi, pavimenti o rivestimenti pregiati, stucchi, stoffe, boiserie ecc.) o di arredi di pregio;
- presenza di bagni ciechi.

Questi aspetti sono da tenere in particolare considerazione perché incideranno notevolmente sui costi di riconversione o ristrutturazione, in particolar modo perché, durante gli interventi di valorizzazione del patrimonio, sarà necessario ottemperare alle norme sancite dai regolamenti edilizi vigenti e allo stesso tempo, nel caso si adibisse l'edificio a ospitare luoghi di lavoro, privati o pubblici, ai requisiti sulla sicurezza stabiliti dal D. Lgs. 81/2008 e successivi aggiornamenti (D.Lgs 106/2009). Questa norma sta diventando sempre più restrittiva e adempiere agli obblighi sanciti dalla normativa, rappresenta spesso, per immobili con particolari caratteristiche, e facenti parte del patrimonio edilizio esistente, uno scoglio di difficile superabilità qualora non conformi alla normativa vigente, perché utilizzabili come tali solo previa autorizzazione degli organismi di vigilanza (art.63 D.Lgs 81/008). In particolar modo, le tragedie che in questi anni sono accadute, denunciano l'esistenza nel nostro paese di un grande problema relativo alla sicurezza degli edifici non di nuova costruzione. La problematica della sicurezza degli edifici assume rilievi differenti quando si parla di edifici nuovi o di interventi di ristrutturazione edilizia, rispetto al patrimonio edilizio esistente. Infatti, è chiaro che, per tali edifici, si possa operare ai fini della sicurezza e della qualità al momento stesso della costruzione/ristrutturazione, fondandosi su controlli preventivi estesi, accurati e profondi. Per quando riguarda gli edifici di nuova costruzione occorre, inoltre, rilevare che l'art. 4 del decreto legislativo concernente l'attuazione della legge 210 del 2 agosto 2004 per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire prevede l'obbligo del costruttore di contrarre e consegnare all'acquirente all'atto del trasferimento una polizza assicurativa indennitaria decennale a beneficio dell'acquirente con effetto dalla data di ultimazione dei lavori a copertura dei danni materiali e diretti all'immobile, derivanti da rovina totale o parziale oppure da gravi difetti costruttivi delle opere, per vizio del suolo o per difetto di costruzione, il che induce, ragionevolmente, a ritenere che una compagnia di assicurazione prima di rilasciare la polizza si accerterà non solamente della regolarità urbanistica dell'edificio, ma di certo che esso risponda ai ben precisi criteri di sicurezza previsti dal D.lgs 528/99, dal D.P.R. n. 554 /99 dalle norme UNI10366 dell'aprile 1994.

Per arrivare a una corretta stima di un bene, di qualunque tipo esso sia (terreno, immobile, strada, ponte, galleria ecc), esso non potrà mai essere valutato considerandolo come un elemento a sé stante perché, indipendentemente dalla sua metratura e dal suo

livello di pregio intrinseco, il suo valore andrà incontro a delle variazioni dovute a variabili estrinseche legate al contesto nel quale esso è inserito. In fase di sopralluogo sarà pertanto necessario analizzare l'attrattività della zona, che può essere valutata analizzando:

- la vicinanza ad attrezzature pubbliche di particolare pregio;
- posizione panoramica o di prestigio relativamente all'orografia urbana (zone alte, soleggiate, ecc.), vicinanza ad elementi naturali di particolare pregio (lungomare, lungofiume, lungolago, ecc.);
- presenza di negozi di lusso e, comunque, di un elevato numero di attrezzature commerciali,
- tipologia degli abitanti insediati;
- vicinanza o lontananza da strutture urbane di disturbo (cimitero, stadio, complessi di edilizia popolare particolarmente degradati, ecc.);
- trasporto pubblico, soprattutto su rete metropolitana. Vicinanza alle grandi reti di comunicazione;
- tipologia delle abitazioni (intensive, estensive, a villetta).

Verrà considerata inoltre l'esposizione dell'immobile, che si valuterà analizzando:

- condizioni di affaccio: possibilità di godere di vedute panoramiche;
- esposizione ai punti cardinali (Nord, Sud, Ovest, Est);
- esposizione al rumore (viabilità, zone industriali, aeroporti, stazioni ferroviarie, ecc.);
- posizione del fabbricato rispetto a quelli circostanti (isolato, svettante, di pari altezza, contiguo, di altezza inferiore);
- giacitura del terreno su cui sorge l'edificio (in piano, in forte pendenza, addossato a pendio, in pendenza, a cresta);

Vista l'importanza della fase di sopralluogo, spesso quest'ultimo viene effettuato mediante la compilazione di una "check list" che permette di evidenziare le caratteristiche salienti dell'immobile, garantendo il massimo livello di oggettività e completezza delle informazioni raccolte.

A questa fase conoscitiva di raccolta documentale e property tour, farà seguito una fase elaborativa che partirà dall'aggiornamento e l'integrazione della documentazione mancante alla riorganizzazione delle informazioni raccolte, per arrivare ad uno schema finale che sintetizzerà le situazioni: non definibili, conformi e non conformi, con la valutazione, in caso di non conformità, dei tempi e dei costi di ripristino alla situazione originaria o di legalità tramite l'adeguamento alla normativa vigente. Il compito di chi presta tale servizio è quello di fornire una valutazione complessiva dello stato di un bene, che sia la più corretta e veritiera possibile, in grado di rappresentare un'adeguata base di valutazione del valore di un immobile, oltre che, un'analisi dettagliata delle sue condizioni strutturali e della sua trasferibilità.

Qualora, in taluni casi, la situazione non sia definibile, per la mancanza di documentazione o per l'insufficienza dell'esame a vista, è necessario effettuare approfondimenti d'indagine presso gli enti competenti e gli uffici preposti:

- Ufficio del registro;
- Conservatoria dei registri Immobiliari;
- Agenzia del territorio (Catasto);

- Ufficio tecnico e urbanistico del comune;
- Società installatrici e/o manutentive degli impianti;
- Comando provinciale dei Vigili del Fuoco;
- verifiche presso laboratori di analisi;
- ecc.

3.3 Analisi Urbanistica e Strumenti di Valorizzazione

La conoscenza tecnica dell'immobile richiede un'analisi urbanistica che possa consentire un inquadramento corretto del bene con riferimento ai suoi possibili usi, la coerenza dell'attuale utilizzo con le indicazioni dello strumento urbanistico vigente o la possibilità di trasformazione, con individuazione degli strumenti urbanistici da porre in essere, volta ad ottenere nuove destinazioni d'uso.

I beni possono essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 (art. 2, c. 5, lett. b), le quali, in sintesi, prevedono la predisposizione di un piano della valorizzazione e dismissione degli immobili da allegare al bilancio di previsione, che ne determina l'automatica inclusione nel patrimonio disponibile e ne dispone la destinazione urbanistica. Gli immobili contenuti in questi piani possono essere locati a privati per un periodo non superiore a cinquant'anni, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini (art. 3 bis D.L. n. 351 del 25 settembre 2001; art. 58, c. 6, D.L. 112/2008) oppure conferiti in fondi comuni di investimento, di cui se ne potrà promuovere anche la costituzione (art. 58, c. 8, D.L. 112/2008). In sede di conferenza unificata, per superare le censure di costituzionalità, si è previsto che la deliberazione di approvazione del piano sia inviata ad un'apposita conferenza di servizi a cui partecipano comune, provincia e regione interessata volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominate necessari alla variazione di destinazione urbanistica e salto procedure e determinazioni adottate da organismi istituiti con leggi regionali. La determinazione finale della conferenza, dopo la ratifica del Consiglio comunale o provinciale, costituisce provvedimento di autorizzazione alla variante e ne fissa limiti e vincoli.

Tra i mezzi per la valorizzazione degli immobili sono quindi previste le varianti ai piani regolatori generali, le quali sono generalmente distinte, in relazione alla loro funzione ed estensione, in varianti specifiche, varianti normative e varianti generali.

A parte le varianti normative, che concernono soltanto le norme di attuazione del piano regolatore generale (e non anche le planimetrie e quindi l'assetto urbanistico del territorio), la differenza tra le varianti specifiche e quelle generali si fonda su di un criterio spaziale di delimitazione del concreto potere esercitato di pianificazione urbanistica, nel senso che mentre le prime interessano soltanto una parte del territorio comunale (e rispondono quindi all'esigenza di rispondere a sopravvenute necessità urbanistiche parziali e localizzate), le seconde consistono, in sostanza, in una nuova

disciplina generale dell'assetto del territorio, resasi necessaria perché il piano regolatore generale ha durata indeterminata e quindi deve essere soggetto a revisioni periodiche.

La diversa consistenza spaziale e territoriale dell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica si riflette non solo sull'obbligo della motivazione e dell'istruttoria, che incombe all'autorità amministrativa (specie in considerazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 3, l. n. 241 del 1990, la quale esclude dall'obbligo di motivazione gli atti normativi e quelli a contenuto generale, nel cui novero rientra lo strumento urbanistico generale, ma anche in ordine al sindacato di legittimità esigibile dal giudice amministrativo (cfr. Cons. St., sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664).

Ricordando i principi generali enunciati sempre dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in sede di pianificazione generale o di variante generale, e salvi i casi in cui sono riscontrabili posizioni di aspettativa qualificata da particolari situazioni verificatesi in sede amministrativa o giurisdizionale, il comune ha la facoltà ampiamente discrezionale di modificare le precedenti previsioni e non è tenuto a dettare una motivazione specifica per le singole zone o aree a destinazione innovata. La valutazione si deve infatti arrestare alla verifica dell'esistenza di una palese irragionevolezza ed illogicità dei motivi richiamati in via sintetica dall'amministrazione (cfr. Cons. Stato, 13 maggio 1992, n. 511).

3.3.1 I vincoli

Sempre nell'ottica della valorizzazione dell'immobile, correlata all'analisi urbanistica è l'opera di ricognizione dei vincoli che possono insistere su un bene immobile e che vanno a limitare l'attività urbanistico-edilizia.

Una prima distinzione va operata nell'ambito della loro indennizzabilità, avendo la Corte Costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999) specificato che restano al di fuori di esso i vincoli:

- a. incidenti con carattere di generalità ed in modo obiettivo su intere categorie di beni, ivi compresi i vincoli paesistico-ambientali;
- b. derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili;
- c. comunque estesi, derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni di pianificazione) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento;
- d. che non superano, sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità, al di fuori di interessi attuali e persistenti.

Ulteriore considerazione in merito ai vincoli di seguito meglio specificati riguarda il tema della prevalenza dei piani paesistici sui piani territoriali regionali e sui piani urbanistici comunali. Si afferma, in sostanza, che la materia paesaggistica prevale sulla materia urbanistica (cfr. Corte Costituzionale n. 347 del 26 giugno 1990). Si deve affermare in concreto che le varie forme di conservazione e tutela del territorio, proprio al fine di perseguire i loro scopi, sono soggetti ad una precisa gerarchia. In altri termini, occorre innanzitutto assicurare l'equilibrio idrogeologico e la saldezza dei suoli, attraverso i piani di bacino, in secondo luogo garantire la conservazione dei valori paesaggistici, attraverso i piani paesistici, ed infine stabilire l'assetto ottimale del territorio attraverso i piani territoriali ed urbanistici.

Più in particolare si può fare riferimento ad una classificazione ricognitiva che individua le seguenti categorie di vincoli e, nella specie, vincolo: a) storico architettonico e di carattere paesaggistico-ambientale, b) dei parchi ed aree naturali e protette, c) idrogeologico e di salvaguardia delle risorse idriche, esplicitandone le principali caratteristiche, fermo considerato che ogni strategia di valorizzazione deve trarre origine da una loro ricognizione e tenere conto dei limiti e degli obblighi da essi derivanti, dato che devono essere tenuti in considerazione e recepiti in sede di pianificazione generale.

Pertanto, volendo operare una ricognizione delle loro caratteristiche principali:

a. *Vincolo storico architettonico e vincolo di carattere paesaggistico-ambientale*

In virtù della considerazione per la quale la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura, una lettura costituzionalmente orientata e sulla base delle previsioni di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 e successive modificazioni porta a rilevare che il patrimonio culturale è costituito da beni culturali e beni paesaggistici. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11 del D.Lgs. 24/2004, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etno-antropologico, archivistico e bibliografico e le cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134 del D.Lgs. 24/2004, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

Costituendo una categoria originariamente di diritto pubblico, la loro disciplina è del tutto estranea alla materia delle espropriazioni e dei vincoli ablatori di cui all'articolo 42, comma 3 della Costituzione e sono dettate disposizioni particolari in merito alla loro circolazione ed alle procedure di autorizzazione alle attività edilizie che li riguardano. Come si è accennato prima inoltre, proprio sulla base dell'articolo 135 del D.Lgs. 42/2004 e dell'interpretazione data dalla giurisprudenza in materia, i piani regolatori comunali devono recepire le indicazioni ed i vincoli in merito posti dal piano gerarchicamente sovraordinati.

b. *Vincoli costituiti nei parchi e nelle aree naturali protette*

Le aree naturali protette sono costituite dal patrimonio naturale, le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità

biologiche, di biotipi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici, di equilibri ecologici.

Ai sensi dell'articolo 2 della L. n. 394 del 1991, le aree naturali protette si classificano in parchi nazionali, parchi naturali regionali e riserve naturali, statali o regionali. Nella stessa legge sono anche previste le modalità di classificazione ed istituzione delle stesse.

Sono inoltre previste la istituzione dell'Ente Parco, che ha personalità di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e la natura del Piano per il Parco, il quale ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesaggistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Il piano per il Parco è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sui Bollettini Ufficiali della Regione ed è immediatamente vincolante nei confronti delle Amministrazioni pubbliche e dei privati.

L'obiettivo natura di beni di particolare interesse naturalistico ambientale fanno sì che tali vincoli siano rivolti a mantenere intatta l'originaria conformazione o il naturale modo di essere del bene.

c. Vincolo idrogeologico, di salvaguardia delle risorse idriche e piani di bacino

Tali vincoli sono imposti previo accertamento di natura tecnico-scientifica rivolto alla valutazione delle caratteristiche intrinseche dei beni da vincolare o da assoggettare a prescrizioni. La loro previsione non è di per sé preclusiva di qualsiasi forma di edificazione e il regime di utilizzazione controllata si riferisce a tutti coloro che dispongono di suoli nella zona specificamente tutelata per ragioni di interesse pubblico, trattandosi di limitazioni ob rem.

Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.

3.3.2 Le zone di rispetto

Per il buon esito di una operazione di valorizzazione è necessario inoltre considerare le limitazioni alla libera attività edilizia previste in determinate località, prossime ad opere o a luoghi soggetti ad uso pubblico, per finalità di tutela di interessi preminenti. Si tratta di vincoli, meglio noti come zone di rispetto, ai quali è riconosciuta natura conformativa, per essere configurati in maniera oggettiva e rispetto alla totalità dei soggetti e beni che si trovano nelle suddette condizioni nonché in considerazione del fatto che il vincolo così imposto non è funzionale alla vicenda ablatoria. Dalla natura conformativa del vincolo consegue che lo stesso non è soggetto a decadenza (C.d.S. Sez.

IV n. 4259 del 31 luglio 2007). La natura inedificabile è affermata da costante e uniforme giurisprudenza (cfr. Corte di Cass. Sez. I n. 11830 del 21 maggio 2009).

Tra di esse sono previste le zone di rispetto dei **cimiteri**, in virtù delle quali "... è vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge" (v. art. 338, R.D. 1265/1934); le zone di rispetto delle **ferrovie** con la previsione di divieti di costruire e limitazioni alle attività edilizie ai sensi del D.P.R. n. 753/1980 e successive modifiche; le zone di rispetto del **demanio marittimo**, che impongono un'autorizzazione *ad hoc* per le opere entro una zona di trenta metri del demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare (cfr. art. 55 del codice della navigazione): sono previste inoltre procedure particolari per l'approvazione e l'armonizzazione con gli strumenti urbanistici per il piano regolatore portuale (art. 5, L. n. 84/1994). Anche per le zone di rispetto degli **aeroporti** bisogna far riferimento al codice della navigazione (artt. 707 e ss.) dove si prevede che gli enti locali devono adeguare i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC.

A norma dell'articolo 4 del D.P.R. n. 18 del 1971, è vietato eseguire costruzioni (ed altre opere di ogni specie), sia provvisorie che permanenti, ovvero stabilire manufatti galleggianti in prossimità della **linea doganale** e nel mare territoriale, nonché spostare o modificare le opere esistenti, senza l'autorizzazione del Capo della circoscrizione doganale.

L'articolo 96, lettera f) del R.D. n. 523 del 1904 prevede invece il divieto assoluto di eseguire sulle **acque pubbliche**, loro alvei, sponde e difese i seguenti lavori: piantagioni di siepi e alberi, fabbriche, scavi o smottamento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località e, in mancanza, minore di quattro metri per le piantagioni e movimento di terra e dieci per le fabbriche e gli scavi. A seguito dell'abrogazione dell'articolo 1 del T.U. n. 1175 del 1933 vige oggi il principio per cui tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche, sicché tutti i corpi idrici sono assoggettati ai divieti posti dall'articolo 96 come sopra individuato. Si ritiene che le Regioni possano introdurre deroghe al divieto di edificazione in esame soltanto a fini di salvaguardi del regime delle acque e dell'ambiente circostante ai corpi idrici (cfr. Diritto urbanistico, Aldo Fiale, 2008).

Il D.P.R. n. 340 del 24/10/2003 prevede disposizioni specifiche per l'ubicazione degli **impianti di distribuzione** stradale di gas naturale per autotrazione, identificando le zone all'interno delle quali non possono sorgere. E' prevista l'attestazione rilasciata dal competente ufficio comunale o perizia giurata comprovanti che l'area prescelta per l'istallazione non ricada nelle zone in cui è fatto divieto.

La legge n. 898 del 1976, come successivamente modificata, individua le zone di particolare **interesse militare** nelle quali l'edificazione ed attività similari sono soggette a limitazioni e controlli da parte dell'autorità militare. Per tali zone l'autorità militare potrà essere richiesta di parere relativamente al contenuto dei piani ed alcune opere non possono avere luogo senza autorizzazione del comandante militare territoriale. Deve essere richiesto parere consultivo e non vincolante dell'autorità militare per tutte le nuove realizzazioni o varianti significative di grande comunicazione stradale o ferroviaria,

impianti minerari, elettrici, di produzione dell'energia, depositi di materiali petroliferi, nonché per i grandi stabilimenti industriali.

Altra importante limitazione all'attività urbanistica ed edilizia è attualmente disciplinata dalla legge n. 353 del 2000, le cui disposizioni sono finalizzate alla difesa dagli **incendi** del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita. Le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli sono stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni. A pena di nullità in tutti gli atti stipulati entro 15 anni dall'incendio deve essere richiamato il vincolo.

3.3.3 Le servitù

Ulteriore elemento da considerare nell'indagine rivolta alla conoscenza del bene da valorizzare riguarda la verifica della esistenza di diritti di servitù a favore di o contro terzi.

Ripercorrendo le varie sentenze della Suprema Corte succedutesi nel tempo, al fine di meglio definire i caratteri principali del diritto di servitù, requisito essenziale è l'imposizione di un peso su un fondo (detto servente), per l'utilità, ovvero la maggiore comodità o amenità di un altro (detto dominante). Si distingue tra servitù positive, per le quali il fondo servente deve sopportare l'attività del proprietario del fondo dominante e negative, nelle quali l'esercizio del diritto non si esplica mediante un comportamento positivo sul fondo servente ed a causa delle quali viene proibito al proprietario del fondo servente l'esercizio di una delle facoltà normalmente contenute nel suo diritto di proprietà. L'elemento della contiguità o vicinanza dei fondi, non stabilito espressamente in nessuna norma non va inteso nel senso empirico di contatto materiale, dato che non è esclusa la servitù tra due fondi tra i quali si trovi una striscia di terreno di proprietà di un terzo che non abbia mai ostacolato l'esercizio della servitù. Esse ineriscono alla cosa e la servitù non si aliena se non congiuntamente al fondo e si trasferisce senza che occorra un atto giuridico ad hoc.

Esse possono essere costituite coattivamente o volontariamente. Le prime formano un numero chiuso essendo il loro contenuto predeterminato dalla legge, con atto dell'autorità amministrativa, sempre nei casi previsti dalla legge o con sentenza. Le servitù volontarie possono essere costituite per contratto o per testamento. Le servitù non apparenti non possono acquistarsi per usucapione o per destinazione del padre di famiglia.

A differenza delle servitù prediali propriamente dette, quelle di uso pubblico sono volte a soddisfare esigenze di carattere generale concretandosi in un uso collettivo.

Sempre all'interno del codice civile sono inoltre previste le cause di estinzione delle servitù oltre che le azioni a difesa delle stesse.

L'importanza di procedere alla loro ricognizione è quindi di evidente importanza, considerata la loro incidenza sul valore del bene e sulla facoltà e modalità di utilizzo.

3.3.4 Natura dell'immobile e verifica dello stato occupazionale

La proprietà pubblica sui beni demaniali quale proprietà di appartenenza ad enti pubblici si articola in tre categorie civilistiche: beni demaniali (articoli 822 e 823 codice civile), beni patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili.

La demanialità è una qualità immanente del bene. Viene legittimamente esclusa la demanialità quando manchino il requisito obiettivo della sua effettiva destinazione alla pubblica funzione ed il requisito soggettivo della manifestazione di volontà dell'ente pubblico diretto ad acquistare il bene e a sottoporlo al regime demaniale. Tra di essi si distingue ancora tra demanio necessario che comprende i beni insuscettibili di dominio privato e demanio accidentale relativo a beni che possono essere destinati al conseguimento di scopi privati, ma che se appartengono allo Stato, per mezzo di una legge o atto amministrativo di natura costitutiva, fanno parte del pubblico demanio.

Al di là di tutte le classificazioni sino ad ora effettuate sulla scorta della giurisprudenza consolidata della Suprema Corte, l'elemento che va sottolineato è che l'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato o dei Comuni, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa presenti elementi privatistici, è sempre riconducibile, ove non risulti diversamente, alla figura della concessione-contratto, atteso che il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene - entro certi limiti e per alcune utilità - solo mediante concessione amministrativa, con la conseguenza che le controversie attinenti al suddetto godimento sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo quando non abbiano ad oggetto indennità, canoni ed altri corrispettivi. Qualora, invece, si tratti di beni del patrimonio disponibile dello Stato o dei Comuni, il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro corrispettivo, al di là del *nomen iuris* che le parti contraenti abbiano dato al rapporto, viene a realizzarsi lo schema privatistico della locazione e le controversie da esso insorgenti sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario.

Per quanto riguarda la categoria del patrimonio disponibile di immobili locati riveste particolare importanza inquadrare le eventuali specifiche pattuizioni che regolamentano l'utilizzo dello stesso, compresa la correlazione di eventuali pertinenze alle unità principali e le informazioni riguardanti lo stato di manutenzione e conservazione aggiornate.

E' di tutta evidenza l'importanza della disamina dello stato occupazionale dell'immobile sia in vista del reddito, che ne dovrebbe derivare, che delle scelte di valorizzazione. L'analisi va rivolta all'eventuale contratto di locazione ed eventuali scritture integrative e/o novative, della durata e scadenza, dei pagamenti del conduttore, dell'indicazione di disdette o rinnovi, degli obblighi relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria sull'immobile, dell'importo dei depositi cauzionali e di eventuali contenziosi in essere. Le fonti normative di particolare rilevanza in merito sono quelle rinvenibili all'interno del codice civile agli articoli da 1571 a 1614; nelle leggi n. 392 del 27/07/1978 "Disciplina delle locazioni di immobili urbani" e n. 431 del 9/12/1998 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo" oltre a singoli disposizioni rinvenibili all'interno di leggi speciali quale a titolo esemplificativo l'articolo 346 della L. n. 311 del 30/12/2004 "Disposizioni per la formazione del bilancio

annuale e pluriennale dello Stato”, al quale si prevede che “i contratti di locazione (...) sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati”.

Per quanto riguarda l'utilizzazione dei beni demaniali, essa è solitamente classificabile in tre forme: l'uso comune è quello conforme alla generale destinazione del bene ed è riconosciuto indifferentemente a tutti i cittadini, senza bisogno di un particolare atto amministrativo; l'uso speciale differisce invece dall'uso comune solo perché non è permesso a tutti, bensì a determinate persone in base ad un titolo particolare di pagamento di una tassa, ovvero autorizzazione o licenza; l'uso eccezionale invece, infine, è sempre al di fuori della normale destinazione del bene e, quindi, può derivare soltanto da concessione amministrativa che ha l'effetto di far sorgere nel privato una facoltà del tutto nuova e per di più diversa da quella spettante alla amministrazione concedente.

L'attribuzione a privati di beni del demanio o del patrimonio indisponibile, qualunque sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa abbia connotazioni privatistiche, è riconducibile esclusivamente alla figura della concessione, atteso che il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene solo mediante una concessione amministrativa e ad essa bisogna fare riferimento per risalire alle condizioni e ai limiti di tale utilizzo.

Capitolo IV

La valorizzazione del patrimonio immobiliare: analisi delle strategie e degli strumenti disponibili all'ente

(Raffaele Oriani, Enzo Peruffo, Rosella Santella, Marco Recalcati, Federico Sancese)

4.1 Strategie di Valorizzazione: un quadro di analisi

4.2. Tipologie di operazioni

4.2.1 Vendita

4.2.2 Locazione

4.2.3 Concessione del diritto reale di godimento

4.2.4 Contratto di costruzione e gestione in PPP

4.2.5 Fondo Immobiliare

4.2.6 Efficientamento e razionalizzazione

4.3. Criteri di scelta

Premessa

In questo capitolo verranno esaminate le opportunità di valorizzazione del patrimonio immobiliare attribuibile all'ente locale sia a livello macro, attraverso l'analisi delle possibili *strategie* attuabili, che a livello micro, ripercorrendo l'analisi delle diverse fattispecie di *operazioni* realizzabili dall'ente stesso.

In seguito alla pubblicazione dei beni attribuibili e dopo una ricognizione dei beni secondo i criteri descritti nel precedente capitolo, l'ente locale si trova di fronte ad una scelta dicotomica: rifiuto o attribuzione. L'ente, sulla base di uno studio di fattibilità sui beni, nel primo caso decide di non procedere alla richiesta di assegnazione degli stessi perché ritenuta non produttiva di benefici né sociali né economico-finanziari; nella seconda opzione invece si aspetta che il patrimonio immobiliare ad esso attribuibile possa generare flussi di reddito ovvero servizi utili per la comunità sociale⁷⁰.

Nell'ambito delle diverse strategie di valorizzazione è opportuno effettuare una distinzione sulla base della natura della *gestione*: esclusivamente pubblica oppure pubblico-privata. Per quanto concerne le operazioni attuabili, invece, si sottolinea l'introduzione di una seconda variabile: la *proprietà*. Le operazioni attuabili sono:

1. Vendita;

⁷⁰ In questa sede si ritiene opportuno sottolineare come la scelta tra l'esclusione o l'attribuzione dei beni sia una decisione presa dall'autonomia locale a valle di un processo valutativo di più ampio respiro a carattere strategico-finanziario che tenga in considerazione anche i piani politici e di sviluppo socio-economico dell'ente. A differenza di un ente privato infatti, il Comune prima ancora di valutare i possibili vantaggi economico-finanziari di un'opzione rispetto all'altra dovrà effettuare un'attenta analisi prevalutativa sulla base degli obiettivi strategico-politici oltreché sulla base del piano di sviluppo urbano approvato. Se infatti, ad esempio, all'interno dei programmi del Comune è stato assegnato un ruolo importante allo sviluppo delle aree urbane piuttosto che allo sviluppo di un "polmone verde" o ancora ad un progetto di riqualifica dell'edilizia popolare, tali programmi quindi rappresentano dei vincoli di carattere sociale ad un'applicazione pura delle logiche economiche. Altro è chiaramente il discorso nel caso di vincoli normativi.

2. *Locazione o concessione del diritto reale di godimento;*
3. *Contratto di costruzione e/o gestione (Partenariato Pubblico Privato o Private Finance Iniziative);*
4. *Attribuzione a fondo immobiliare;*
5. *Operazioni di efficientamento e razionalizzazione.*

Per ciascuna di queste *operazioni* verranno descritte le caratteristiche principali, i soggetti coinvolti, gli strumenti finanziari utilizzabili nonché gli eventuali vantaggi, svantaggi per l'ente. Nell'ultimo paragrafo si descriveranno i criteri a disposizione dell'ente per la scelta tra le varie strategie tra cui: tipologie di bene, strategia e *vision* dell'ente, efficienza, natura e dimensione dell'offerta privata, vincoli di bilancio, normativi, sociali e redistribuzione dei rischi.

4.1 Strategie di valorizzazione: un quadro di analisi

L'approvazione del decreto sul federalismo demaniale può rappresentare, se correttamente recepito e gestito da parte delle autonomie locali, un'importante possibilità non solo di riduzione del debito e di razionalizzazione della spesa, ma anche un volano di sviluppo per le comunità locali.

Le tradizionali leve finanziarie utilizzate dagli enti pubblici territoriali per mettere in atto interventi sociali - come ad esempio fornitura di servizi pubblici a prezzi inferiori a quelli di libero mercato e politiche di welfare - non sono generalmente più disponibili in quantità sufficiente ai fabbisogni espressi dell'ente, sia per la riduzione delle risorse stesse sia per l'adozione di più stringenti vincoli (come ad esempio il "Patto di Stabilità") sull'evoluzione dell'indebitamento pubblico locale, ecco quindi, in attesa di un nuovo punto di equilibrio da ricercare tra entrate ed uscite⁷¹, la necessità di uno spostamento della capacità di liberare risorse finanziarie dal conto economico al "conto patrimoniale". La *valorizzazione* del patrimonio pubblico quindi può essere in questa prospettiva un'opportunità per l'ente locale non solo per la creazione di valore economico, ma anche per la generazione di utilità sociale.

A questo punto è bene definire cosa si intende per "valorizzazione" di un bene. Il termine valorizzazione deve riferirsi all'aspetto sociale ed ambientale del bene stesso. In modo particolare, la definizione data dal Legislatore nel decreto legislativo 148 del 1998, art 48, è la seguente: per valorizzazione deve intendersi "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione". Parimenti, il Legislatore successivo al 1998 - segnatamente, l'art. 1, commi 262 e 264 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria

⁷¹ In questa sede, sembra opportuno sottolineare come gli interventi di disposizione del patrimonio immobiliare pubblico, al di là dell'effettiva capacità di generare risorse a breve termine, presentano comunque caratteristiche di "non ripetibilità" sia per operazioni quali le cessioni a terzi, che, in un'ottica di medio-lungo periodo, per le concessioni in PPP con pagamento di canone; pertanto la "soluzione" che l'ente pubblico deve adottare per raggiungere l'equilibrio finanziario non può risiedere nell'infinita vendita di qualcosa ma in un "equilibrio sostenibile" raggiungibile anche grazie ad una migliore erogazione dei servizi.

2007), che ha riformato l'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, e successive modificazioni – ha ribadito la necessità che la valorizzazione sia sviluppata, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, e possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale.

In tal senso la valorizzazione è un'attività finalizzata alla migliore fruizione ed utilizzazione socio-economica del bene da parte della collettività. La variabile critica riconoscibile per le diverse strategie di valorizzazione è la gestione. La prima scelta a carattere strategico per l'ente riguarda, dunque, la natura gestionale che si vuole dare al bene o al pacchetto di beni attribuiti. Le diverse strategie di valorizzazione, quindi, si caratterizzano per tre diverse opzioni di scelta: gestione pubblica, gestione privata e gestione mista, cioè pubblico privata (Fig.1).

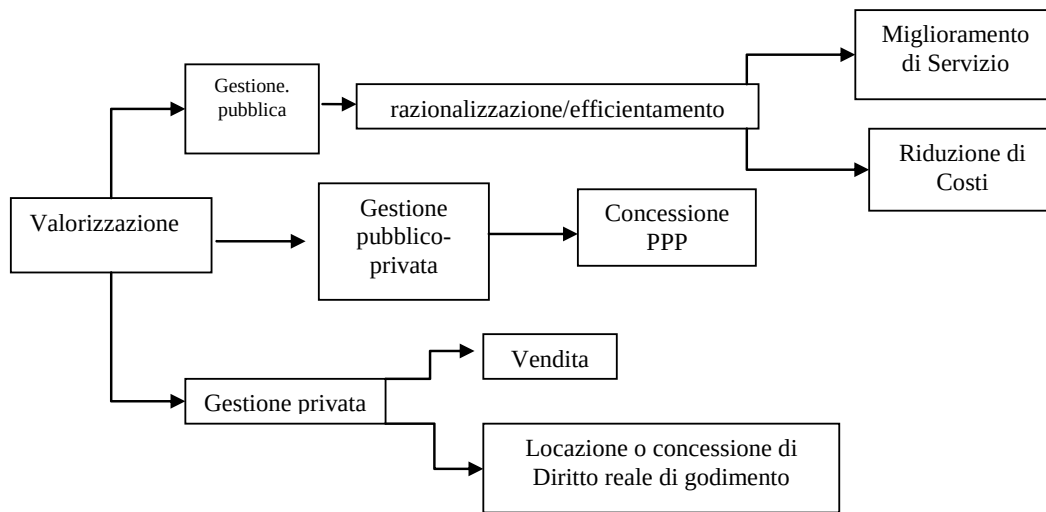


Figura. 1 Strategie di valorizzazione

Mentre la descrizione delle diverse transazioni sarà dettagliatamente trattata nella fase successiva, è opportuno soffermarsi sui fattori che influenzano la scelta delle opzioni presentate. Un primo driver fa riferimento alla strumentalità del bene per l'esercizio dell'attività pubblica. Se infatti il bene risulta essere strumentale per il fine di socialità proprio dell'attività svolta dall'ente⁷², come ad esempio nel caso della scuola, esso potrebbe essere indotto ad una gestione diretta. Se il bene ed il suo possibile utilizzo, invece, non vengono riconosciuti fondamentali per lo svolgimento dell'attività pubblica,

⁷² In questo caso il beneficio sociale derivante dall'utilizzo del bene è predominante rispetto a benefici di carattere economico

l'ente può comunque decidere di vedersi attribuire il bene ma orientarsi verso una gestione privata o mista che ne garantisca non solo il più efficace utilizzo ma anche un maggiore beneficio per l'ente e la collettività. In definitiva, l'ente è chiamato ad una analisi comparativa delle alternative possibili, verificando quale sia la migliore per il perseguimento dei propri bisogni primari, definiti dalla strategia in essere. Ciascun bene può essere suscettibile di generare risorse finanziarie corrisposte da terzi (prezzo di vendita, canone di affitto, canone da concessione di gestione) ovvero di far risparmiare risorse che altrimenti sarebbero corrisposte a terzi per la funzione d'uso esplicita dal bene in questione (risparmio di affitti da corrispondere a terzi per spazi invece disponibili tramite il bene in questione, ovvero del prezzo di acquisto ecc.) e l'analisi di queste alternative e delle loro conseguenze economiche dovrebbe esser tenuta in considerazione dall'ente.

Le opportunità per il soggetto pubblico possono essere:

- riorganizzazione razionale del patrimonio strumentale e non;
- nuove destinazioni d'uso e utilizzazioni con valenza sociale (ad es. social housing);
- proventi economico-finanziari.

Le principali criticità possono riguardare:

- difficoltà di raccordo tra scelte tecniche e scelte politiche;
- difficoltà gestionali;
- difficoltà di sostenimento di percorsi di valorizzazione complessa;
- regimi vincolistici;
- andamento del mercato immobiliare.

Le operazioni attribuibili alla strategia di valorizzazione attraverso gestione pubblica sono riconducibili alla *razionalizzazione* nell'utilizzo del bene realizzabile mediante un processo di efficientamento di costi ovvero di miglioramento quali-quantitativo del servizio reso, senza aggravii di costi e con incrementi di prezzo inferiori a quelli che si avrebbero in assenza dell'opportunità in questione.

Le operazioni attribuibili alla strategia di valorizzazione attraverso gestione privata sono la *vendita*, se l'obiettivo dell'ente è quello di monetizzare direttamente il valore del bene; la *locazione* o *concessione* del diritto reale di godimento o la costituzione di un *fondo immobiliare*, che potrebbe essere utilizzato dall'ente come strumento di dismissione del bene nel medio-lungo periodo.

Nel caso di gestione mista è possibile avviare un contratto di gestione e costruzione in Public Private Partnership⁷³.

4.2 Tipologie di operazioni

L'obiettivo del seguente paragrafo è quello di descrivere analiticamente gli elementi caratterizzanti ciascuna operazione attuabile da parte dell'ente. Inizialmente si

⁷³ Di seguito PPP

ritiene opportuno sottolineare come una volta definita a livello macro la natura del soggetto gestore è necessaria l'introduzione di un secondo parametro: la proprietà.

E' infatti possibile inserire in un quadro sinottico a due dimensioni (proprietà e gestione) le operazioni attuabili dall'ente locale:

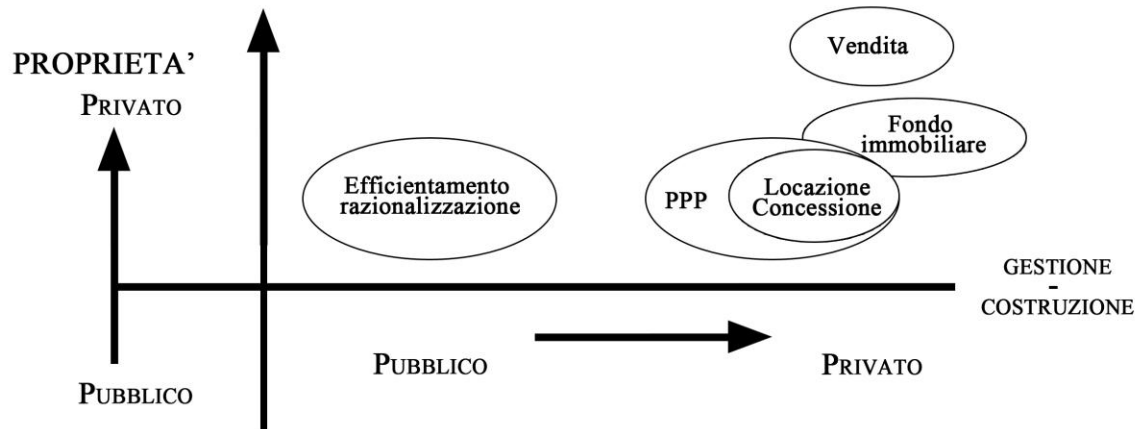


Figura 2

Naturalmente, le strategie che prevedono una gestione pubblica sono caratterizzate da una coincidenza tra soggetto gestore e soggetto proprietario, mentre quelle che prevedono un soggetto gestore privato sono caratterizzate da tre diverse combinazioni di proprietà: proprietà privata, proprietà pubblica o proprietà mista (pubblico-privata). Di seguito si procede ad una descrizione di dettaglio per ciascuna operazione appartenente al portafoglio di scelte possibili per l'ente.

Per quanto concerne l'eventuale finanziamento di una delle operazioni attuabili, è necessario sottolineare come le forme di finanziamento non sono specificamente dedicate ad una modalità di acquisizione di un immobile. I prodotti finanziari sono sostanzialmente i seguenti:

- Mutuo a medio – lungo termine
- Leasing
- Emissioni obbligazionarie
- IPO e private placement

Ciascun prodotto viene "personalizzato" in base alle caratteristiche dell'asset ed alla sua capacità di generare cassa ovvero di essere oggetto di vendita nell'arco della durata del finanziamento. Questo aspetto è essenziale nelle valutazioni dei soggetti chiamati alla concessione del debito e deve esser tenuto presente come condizione esterna alla scelta dell'ente.

La scelta viene ovviamente fatta tenendo conto anche dei benefici fiscali legati alle operazioni, come ad esempio nel caso del leasing e del fondo immobiliare, basandosi essenzialmente sull'analisi del minor costo differenziale attualizzato.

4.2.1 Vendita

a) Natura dell'operazione

Per tale operazione il soggetto gestore e proprietario possono coincidere e sono di natura privata

b) Descrizione

Per vendita di un bene immobile facente parte del patrimonio disponibile dell'ente locale si intende l'alienazione del bene stesso e dei diritti reali ad esso riconducibili disciplinata dall'art 12 Legge 127/1997⁷⁴. La valutazione del bene, che si esplicherà nella determinazione di un prezzo di mercato, dovrà tenere in considerazione le seguenti caratteristiche:

- natura
- qualità
- agibilità
- commerciabilità

Qualora l'ente riscontrasse un'insufficiente livello di commerciabilità del bene, potrebbe decidere, al fine di agevolarne la vendita, di intervenire mediante cambio di destinazione d'uso oppure con operazioni di manutenzione straordinaria. E' chiaro che, se il bene è già disponibile per la vendita, l'ente dovrà solamente determinare un prezzo di mercato che tenga conto dei possibili usi, delle caratteristiche dell'immobile e delle condizioni esistenti sul libero mercato. Qualora, invece, si rendesse necessario un intervento migliorativo, bisognerà predisporre un'analisi di fattibilità e convenienza economica dell'operazione nel suo complesso, tenendo quindi in considerazione i costi sostenuti, le possibilità di reperimento delle risorse finanziarie per la copertura degli investimenti ed il possibile ricavo derivante dalla vendita. La modalità di alienazione, ai sensi del Dlgs 267/ 2000, può prevedere: trattativa privata oppure asta pubblica.

c) Soggetti coinvolti

I soggetti coinvolti sono il venditore, nella fattispecie l'ente locale, e l'acquirente, il soggetto privato. E' chiaro che, l'ente pubblico, qualora sfornito delle doti professionali per la valutazione dell'operazione, potrà eventualmente richiedere un supporto tecnico-consulenziale che potrà prevalentemente riguardare il processo di due diligence relativo all'operazione.⁷⁵

⁷⁴ La disciplina citata è stata riformata dalle Leggi 24 dicembre 1993, n. 560, 8 ottobre 1997, n. 352, 16 giugno 1998, n. 191, 23 dicembre 1998, n. 448 e successivamente abrogato dall'art. 166, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e dall'art. 184, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

⁷⁵ Se nel testo attuativo del federalismo demaniale verranno confermate le procedure applicate per il Programma Unitario di Valorizzazione (PUV) disciplinati ai sensi dell'art. 1, comma 262 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), allora la procedura di due diligence seguirà le seguenti fasi:

- a) analisi tecnica, giuridica ed amministrativa dei beni allo stato attuale con particolare focus su:
- destinazioni urbanistiche e livelli di trasformabilità (con riferimento agli strumenti di pianificazione vigenti e a quelli in corso di formazione);
 - vincoli storico-artistici, paesaggistici, idrogeologici, etc.;
 - descrizione qualitativa della situazione ambientale esistente e rilevamento sintetico dei principali fattori di rischio/impatto ambientale,
 - aggiornamento dello stato di conservazione ed utilizzo attuale;

d) Strumenti finanziari utilizzabili

L'acquisto di un bene immobile da parte di un privato apre l'intero ventaglio di possibili strumenti di finanziamento che normalmente ha a disposizione il privato – impresa o persona fisica:

- finanziamento bancario con debito a breve e medio lungo termine;
- leasing immobiliare;
- ricorso al mercato dei capitali (di regola per operazioni di rilievo e con caratteristiche di elevato standing).

Le differenze tra i vari strumenti sono numerose e legate sia al tipo di strumento sia alle condizioni specifiche dell'acquirente.

In via generale:

- l'accensione del finanziamento bancario (di regola a medio – lungo termine) pone comunque la questione del reperire la quota di capitale (equity) da impiegare insieme al debito per finanziare l'acquisto, rappresentando tale capitale il “margine di sicurezza” che assicura flessibilità nella gestione del bene e che è destinato ad assorbire eventuali eventi gestionali negativi facendo comunque salvo il rimborso del debito;
- il contratto di leasing pone comunque il problema della compartecipazione alla copertura dell'investimento tramite il c.d. maxi-canone iniziale ma presentando profili fiscali più favorevoli (velocità di ammortamento fiscale del bene).

Uno strumento che, in questa sede ci sembra opportuno descrivere brevemente è il leasing. Il contratto di leasing (o leasing finanziario o locazione finanziaria) è un contratto di finanziamento che consente, in cambio del pagamento di un canone periodico, la disponibilità, durante tutta la durata del contratto, di un bene e la possibilità di esercitare, al termine del contratto, un'opzione di riscatto (i.e. acquisto) del bene stesso per una cifra pattuita, inferiore al valore di mercato del bene. Nello specifico dell'operazione sarebbero riconoscibili tre soggetti:

1. **l'utilizzatore**: il soggetto privato
2. **il concedente**: è la società di leasing che acquista materialmente il bene scelto dall'utilizzatore, conservandone la proprietà sino al momento del suo eventuale riscatto;
3. **il fornitore**: il soggetto pubblico.

In questo caso dunque il passaggio di proprietà dal soggetto pubblico al soggetto privato non è diretto ma si realizza grazie al supporto della società di leasing. I vantaggi di tale operazione sono quindi attribuibili maggiormente al soggetto privato dal momento che consente di poter disporre di beni senza bisogno di immobilizzare la somma di denaro necessaria per acquistarla.

b) analisi del contesto insediativo e infrastrutturale

c) analisi del contesto socio-economico, con l'effettuazione di una analisi qualitativa e quantitativa della domanda e dell'offerta delle superfici immobiliari, dei servizi e delle infrastrutture in relazione alla composizione degli attuali flussi economici rilevabili e alla loro prevedibile evoluzione.

e) Vantaggi e svantaggi

Il principale vantaggio consiste nella possibilità di monetizzazione immediata del valore dell'immobile con un impatto positivo per le casse dell'ente locale. I possibili svantaggi possono essere legati ad una scelta strategica non idonea in virtù di errori commessi in sede di valutazione. Il bene infatti se sopravvalutato potrebbe non essere immediatamente dismesso, ritardando così l'entrata monetaria per l'ente; o in alcuni casi l'operazione potrebbe non ottenere i risultati sperati e concludersi solo grazie a forti svalutazioni sul valore del bene. Anche per la sottovalutazione del bene, si rischierebbe comunque di perdere i benefici connessi all'opzione strategica scelta. Evidentemente, per l'ente pubblico è determinante collegare un'attenta ed equa verifica di congruità e fattibilità dell'operazione alla valutazione delle risorse nette ricavabili.

4.2.2 Locazione

a) Natura dell'operazione

Nell'ambito di un'operazione di locazione, il soggetto privato non solo acquisisce il diritto reale di godimento del bene ma si impegna anche a portarne avanti la gestione.

b) Descrizione

Nella disciplina giuridica, la locazione definisce la forma contrattuale attraverso cui il locatore, che nella fattispecie in esame coincide con l'ente locale, è obbligato a far utilizzare al locatario, il soggetto privato, il bene, per un determinato periodo di tempo e dietro un corrispettivo pattuito dalle parti. Come per la vendita, bisognerà attuare un percorso di valutazione finalizzato alla determinazione di un valore di mercato del servizio reso: il canone. I principali elementi sensibili di valutazione si riferiscono alle caratteristiche tecniche del bene, tra cui ad esempio:

- tipologia del bene e ubicazione nell'area urbana;
- superficie occupata;
- commerciabilità;
- stato di conservazione e manutenzione.

c) Soggetti coinvolti

Dopo aver deciso l'operazione sulla base di un'analisi prevalutativa, l'obiettivo principale dell'ente sarà quello di predisporre un piano economico-finanziario che tenga in considerazione non solo i ricavi derivanti dal canone, ma anche i costi legati alla locazione, tra cui le spese di manutenzione straordinaria.

d) Strumenti finanziari utilizzabili

Il prendere in affitto un immobile non comporta di per sé l'attivazione di una linea di credito, non essendoci investimenti da finanziare (a meno che non si pensi alla fattispecie del finanziamento delle perdite). Il problema, semmai, potrebbe riguardare il locatore che non ha un beneficio immediato di cassa ma solo una previsione di flussi monetari futuri peraltro soggetti al rischio di controparte, vale a dire al fatto che il locatario mantenga nel tempo la capacità di pagare il canone.

e) Vantaggi e svantaggi

Il vantaggio principale per l'ente fa riferimento alla flessibilità caratterizzante tale operazione. Consente infatti di generare flussi di reddito da un bene, senza doverne rinunciare alla proprietà qualora in un'ottica di lungo periodo, potesse essere considerato nuovamente strategico. Più che parlare di svantaggi in questa sede ci sembra opportuno considerare i rischi legati ad una valutazione erronea dei flussi di cassa netti generati dalla locazione. In modo particolare il soggetto pubblico dovrà prestare attenzione alle voci di costo, che comprendono non solo gli eventuali costi di adeguamento ma anche le spese di manutenzione ed assicurazione.

4.2.3 Concessione di diritto reale di godimento

a) Natura dell'operazione

Anche per tale fattispecie il soggetto pubblico mantiene la proprietà mentre il diritto di godimento del bene è riconosciuto al soggetto privato.

b) Descrizione

I diritti reali di godimento hanno un contenuto più ristretto rispetto al diritto di proprietà; sotto tale nomenclatura infatti si considerano tutti quei diritti che gravano su beni di proprietà di soggetti che limitano l'esercizio di tale diritto in favore di soggetti terzi che ne hanno la piena disponibilità. Tra i principali diritti reali di godimento si ricordano: la superficie e l'usufrutto. Il diritto di superficie, disciplinato dall'art 592 del cod. civ. e seguenti, permette al soggetto privato di edificare e mantenere una costruzione al di sopra (o al di sotto) del bene demaniale di proprietà dell'ente locale. Il diritto di usufrutto, disciplinato dall'articolo 978 del cod. civ. e successivi, invece, consiste nel godimento di un bene potendone percepire in piena autonomia i frutti derivanti dalla gestione sulla base della destinazione economica attribuitagli.

c) Strumenti finanziari utilizzabili

Come nel caso precedente, una fonte di copertura finanziaria si attiva a fronte di un fabbisogno specifico; il diritto reale può presupporre la corresponsione di un prezzo ed investimenti successivi qualora sul bene oggetto di tale diritto fossero da compiere investimenti. In particolare, lo strumento più utilizzato a fronte di diritto di superficie è il finanziamento bancario a breve e medio-lungo periodo correlato alla capacità di rimborso del soggetto finanziato e comunque con durata inferiore a quella del diritto concesso.

d) Vantaggi e svantaggi

Come per la locazione, i vantaggi per tale tipologia di strumento sono da attribuire principalmente alla flessibilità dell'operazione. Rispetto ad altri strumenti, infatti, tali tipologie di operazioni non solo non sono vincolate ad una durata predefinita nel tempo ma il soggetto pubblico sulla base di un piano economico finanziario, potrà beneficiare di flussi di cassa continui per gli impieghi correnti, senza dover intaccare il patrimonio. I rischi connessi sono soprattutto attribuibili alla fase di valutazione e determinazione del

piano-finanziario ed al rischio di controparte per l'affidabilità nel medio-lungo periodo del soggetto pagatore del prezzo del diritto.

4.2.4 Contratto di gestione e costruzione: Partenariato Pubblico Privato (PPP)

a) Natura dell'operazione

Tale operazione si caratterizza per essere una forma operativa ibrida: in particolare se infatti la proprietà rimane in capo al soggetto pubblico, mentre la gestione sarà mista, cioè pubblico-privata.

b) Descrizione

Il Partenariato Pubblico Privato⁷⁶ è una forma di realizzazione e gestione di infrastrutture ed opere pubbliche ormai ampiamente consolidata a livello mondiale e la cui introduzione in Italia, ad oggi, non ha risposto alle maggiori aspettative nutrite dagli operatori pubblici e privati. La fattispecie è regolamentata dal Decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163, conosciuto anche come “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”, che disciplina le diverse tipologie di contratti stipulabili tra un soggetto privato ed un ente pubblico.

L'articolo 3, comma 15-ter definisce i «contratti di partenariato pubblico privato» come *contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti*. L'Unità Tecnica Finanza di Progetto, organismo istituito nell'ambito del CIPE con L. 17/3/1999 art.7, la cui missione principale è quella di promuovere e di fornire un supporto all'interno delle Pubbliche Amministrazioni per l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati, definisce il PPP come: “una complessa architettura contrattuale sottostante a uno studio di fattibilità finanziaria attraverso il quale si cerca di ottimizzare i costi/benefici di un progetto di pubblico interesse, allocando i rischi alle parti meglio in grado di gestirli, vincolando il soggetto privato a livelli di performance per tutto il periodo in cui si assume la gestione del progetto e, in particolare, prevedendo

⁷⁶ Della locuzione PPP è bene evidenziare il rapporto di partnership e sostegno che si instaura tra il soggetto pubblico e quello privato. In modo particolare, in letteratura, il PPP viene definito come “una cooperazione in qualche modo durevole tra attori pubblici e privati nella quale gli stessi sviluppano comunemente prodotti e servizi e condividono i rischi, i costi e le risorse collegate a questi prodotti” in Van Ham, J.C. and Koppenjan, J.F.N. (2001) Building Public-Private Partnerships in: Public Management Review, Vol.3 Issue 4, Londen. Il PPP è anche visto come “l'evoluzione di una concezione di partnership che vede la sola controparte pubblica definire il problema e la soluzione verso una visione di un processo comune con il soggetto privato coinvolto fin dall'inizio nello sviluppo del progetto.” in Klijn E.H., Teisman G.R. (2000) Governing public-private partnership analysing and managing the processes and institutional characteristics of PPP in S.P. Osborne (ed.) Public Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective, London: Routledge. In particolare possiamo affermare che il PPP è un'accezione più ampia del programma Private Finance Initiative (PFI) avviato nel 1992 in Inghilterra con l'obiettivo di creare un contesto istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti pubblici.

flussi di cassa sufficienti alla copertura dei costi di gestione e alla copertura del servizio del debito”⁷⁷.

I contratti di PPP rappresentano quindi per le amministrazioni pubbliche uno strumento efficace per il rilancio di tutte le opere infrastrutturali : il vantaggio principale sottostante ad operazioni di questa tipologia risiede nel coinvolgimento totale o parziale di attori e capitali privati che alleggeriscono l’impegno finanziario pubblico nelle fasi attinenti l’opera: progettazione, realizzazione e gestione⁷⁸.

Gli elementi caratterizzanti del PPP sono:

- Il finanziamento del progetto è interamente o parzialmente a carico del privato.
- L’operatore privato normalmente si fa carico dell’aspetto gestionale del progetto, mentre l’amministrazione pubblica individua gli interessi pubblici oggetto di valorizzazione.
- L’efficienza gestionale che si traduce in una razionalizzazione dei costi sia di realizzazione che di gestione per l’Ente (*Value for Money*).
- I rischi dell’iniziativa vengono ripartiti tra i soggetti partecipanti secondo capacità di identificazione, valutazione e gestione dei rischi stessi.

Le tipologie di PPP riconosciute a livello comunitario dal Libro Verde in materia di PPP, disposto dalla CE il 30 aprile 2004, sono:

- Partenariato contrattuale: è quello “basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti, mediante i quali uno o più compiti vengono affidati al partner privato”. Il modello di partenariato puramente contrattuale può essere costituito da concessione di servizi o di lavori (*project finance*), sponsorizzazione e la localizzazione finanziaria.
- Partenariato istituzionale: è quello che “implica una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno ad un’entità distinta, che presuppone, cioè, la creazione di un’entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, che ha la missione di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore del pubblico”. I modelli di tale tipologia di partenariato più conosciuti sono la società mista e gli organismi “in house”.

c) Soggetti coinvolti

Soggetto pubblico e soggetto privato secondo le modalità di gestione, assunzione del finanziamento e distribuzione di rischi analizzati nella precedente sezione.

d) Strumenti finanziari

In questa sede è bene distinguere tra PPP e Project Finance. Infatti se il PPP disciplina una forma contrattuale di cooperazione pubblico privata, il Project Finance è uno dei possibili strumenti utilizzabili per la realizzazione di suddetto contratto.

Il project finance può essere definito come un “finanziamento concesso ad una particolare unità economica [...] nel quale il finanziatore fa affidamento sui flussi di reddito di quell’unità come fonte di fondi per il rimborso di un prestito e sul patrimonio

⁷⁷ Fonte [www. Utpf.it](http://www.Utfp.it)-sezione pubblicazioni

⁷⁸ In gergo tecnico si parla di *whole life costing* nel momento in cui l’impegno del soggetto privato riguarda la copertura dei costi di gestione per tutto il ciclo di vita dell’opera realizzata.

dell'unità come garanzia per lo stesso"⁷⁹. Il PF, nell'ambito dell'applicazione dei contratti di PPP, è un'operazione di finanziamento di una specifica iniziativa di pubblica utilità, realizzata, di norma, tramite una società costituita *ad hoc*- lo Special Purpose Vehicle (SPV), che gode di autonomia patrimoniale. Le caratteristiche principali del PF sono:

- I flussi di cassa gestionali costituiscono garanzia e fonte per la copertura del debito
- La ripartizione dei rischi tra i soggetti coinvolti secondo il principio di efficienza ed economicità
- La sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione dipende dalla qualità del progetto e dalla creazione di valore da questo ottenibile più che dalla natura dei soggetti coinvolti
- La natura gestionale privata è garanzia di efficienza ed efficacia nella realizzazione dell'operazione

Questo implica la realizzazione di un'operazione articolata in cui coesistono una serie di elementi chiave, quali progettazione, finanziamento dell'infrastruttura, costruzione o rinnovamento, gestione e manutenzione. La natura stessa dell'operazione richiede il coinvolgimento di operatori specializzati (intermediari bancari e finanziari) che possono assumere, anche congiuntamente, svariati ruoli: advising, gestione del finanziamento, prestazione di garanzie. La funzionalità del PF per le operazioni di PPP risiede soprattutto nel:

- reperimento delle fonti finanziarie
- appalto per la costruzione dell'opera
- gestione del servizio

e) Vantaggi e svantaggi

Tra le principali motivazioni che potrebbero supportare l'Ente nella scelta di tale forma per la valorizzazione del bene attribuibile si deve considerare che:

- Le risorse apportate dal soggetto privato non sono solo di natura finanziaria ma comprendono anche le competenze manageriali, commerciali e tecniche necessarie per la realizzazione dell'opera. L'intervento del soggetto privato dovrebbe essere garanzia per una gestione efficiente finalizzata alla realizzazione dei ricavi necessari per ripagare il debito acceso.
- Il beneficio per l'Ente sarà non solo di carattere finanziario ma anche di natura sociale: possibilità per la comunità di fruizione di un servizio di maggiore qualità.

In generale è possibile affermare che l'Ente procederà alla scelta di valorizzazione mediante PPP nel momento in cui ritenga opportuno affidare la realizzazione e la gestione di beni o servizi di pubblica utilità ad un soggetto privato in virtù dei benefici economici (riduzione dei costi) e sociali (incremento efficienza ed efficacia) da esso realizzabili.

⁷⁹ Fonte: Nevitt P.K. (1983), Project Financing, Euromoney, London; trad. it. Il project financing, Laterza, Roma.

4.2.5 Il fondo immobiliare⁸⁰

a) Natura dell'operazione

Relativamente al posizionamento di tale operazione, possiamo dire che dal lato della gestione è tipicamente privata mentre la proprietà è inizialmente pubblica anche se poi nel momento della liquidazione del fondo stesso l'ente potrebbe decidere per una dismissione totale del proprio patrimonio. Come descritto precedentemente, infatti, la vendita o l'apporto ad un fondo immobiliare rappresenta comunque una forma di dismissione del bene la cui proprietà viene trasferita in capo al fondo. Il punto fondamentale qualora si verificasse l'operazione in questione è capire le intenzioni dell'ente relative alle quote detenute del fondo: può venderle nel medio lungo periodo, nel qual caso la vendita o l'apporto al fondo sono utili per "fare cassa" nel medio lungo periodo. Per l'ente, infatti, l'attribuzione delle quote di partecipazione al fondo non genererà subito cassa ma arriverà in forma differita attraverso la dismissione delle quote stesse.

b) Descrizione

Il fondo immobiliare rientra all'interno della gestione collettiva del risparmio ai sensi del D.lgs 24 Febbraio 1998, n.58 (Testo Unico della Finanza o TUF). La gestione collettiva del risparmio riguarda il servizio rivolto ad una pluralità di soggetti risparmiatori che si realizza mediante la costituzione di Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR). Tra gli OICR lo strumento più diffuso è il fondo comune di investimento. Il fondo gode di un patrimonio autonomo diviso in quote tra i suoi partecipanti e gestito a monte⁸¹. Il soggetto attraverso cui si realizza la gestione collettiva del risparmio è la Società di gestione del risparmio (Sgr). Gli investimenti patrimoniali ammissibili al fondo, disciplinati ai sensi del D.M. 24 maggio 1999, n. 228 sono:

- strumenti finanziari quotati e non quotati in un mercato regolamentato;
- disponibilità liquide bancarie;
- crediti e titoli rappresentativi di crediti;
- beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari;

⁸⁰ Il fondo immobiliare, in virtù dell'articolo 33 dell'ultima manovra parlamentare (D.L. 6.11.2011 n. 98-convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111), è stato scelto dal governo stesso come strumento principe per la valorizzazione o dismissione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali, compresi quelli ai sensi del Dlgs. 85/2010. In particolare l'intenzione del governo è quella di costituire fondi nazionali che possano agevolare la costituzione di fondi promossi dagli enti territoriali. In modo particolare, il comma 2 di suddetto articolo fa riferimento ai beni oggetto del fondo, che potranno essere non solo i beni attualmente di proprietà dell'ente ma anche quelli di cui se ne otterrà la titolarità in virtù dell'applicazione del decreto in materia di federalismo demaniale. Tale articolo prevede l'abrogazione dell'articolo 6 del Dlgs 85/2010. In modo particolare il modello presentato nella norma è quello di un cofinanziamento del fondo da parte di una S.g.r. nazionale, partecipata in via totalitaria dal Ministero dell'Economia e Finanze, e dai fondi nazionali da essa gestiti che potranno sottoscrivere quote di quelli territoriali. Il comma 3 di tale articolo prevede che il 20% del piano di impiego del fondo sia sottoscritto dai fondi nazionali.

⁸¹ Per gestione a monte si intende la gestione su base collettiva del risparmio degli investitori effettuata dalle SGR per i fondi comuni ed i fondi pensione. Ciò vuol dire che i patrimoni dei singoli investitori confluiscono in un unico portafoglio gestito unitariamente dalla SGR.

- altri beni per i quali esiste un mercato e che abbiano un valore determinabile con certezza con una periodicità almeno semestrale.

I fondi immobiliari sono, quindi, una particolare tipologia di fondi di investimento.

Il fondo immobiliare comune è un fondo chiuso o semichiuso⁸², che si caratterizza per la natura del patrimonio investito: almeno i due terzi deve essere costituito da beni immobili, diritti reali immobiliari o partecipazioni in società immobiliari ed altri OICR immobiliari. Come per tutti i fondi di investimento, la gestione del patrimonio è affidata alla SGR che opera secondo il regime di responsabilità del mandatario nei confronti dei sottoscrittori del fondo. L'elemento caratterizzante dei fondi immobiliari è quello di trasformare gli investimenti immobiliari in attività finanziarie, attraverso la creazione di quote, che consentono di generare liquidità senza che l'investitore debba acquistare direttamente degli immobili i cui tempi di commercializzazione sono risaputi essere decisamente più lunghi degli investimenti di tipo mobiliare. Il loro valore è quindi inizialmente definito e suddiviso in quote il cui prezzo varierà in funzione dell'andamento del valore di mercato degli assets del fondo, dall'attività di gestione e nello specifico dei fondi semi-chiusi anche dai rimborsi effettuati e dall'ingresso di nuovi quotisti.

Sulla base della modalità di distribuzione dei proventi possiamo distinguere:

- Fondi a distribuzione: prevedono la distribuzione dei proventi da parte della Sgr secondo un piano di scadenze predefinito;
- Fondi di accumulo: prevedono la distribuzione degli stessi solo in fase di liquidazione del fondo.

I soggetti investitori nel fondo si possono distinguere in:

- investitori qualificati: soggetti professionali (persone fisiche o giuridiche) con specifica competenza ed esperienza nelle operazioni di natura finanziaria: banche, Sgr, Sicav, fondi pensione, imprese di assicurazione, società finanziarie, fondazioni bancarie etc;
- investitori retail: i risparmiatori privati.

L'ultima distinzione si basa sulla diversa modalità di acquisizione del patrimonio:

- fondi a raccolta: in questa tipologia di fondi la SGR preventivamente raccoglie il capitale mentre la fase di investimento è successiva;
- fondi ad apporto privato/pubblico: sono fondi costituiti tramite conferimento di immobili, diritti reali o partecipazioni in società di real estate da parte di un soggetto privato o pubblico, le cui quote possono essere successivamente collocate sul mercato o tra operatori qualificati.

Altre due categorie degne di menzione sono:

⁸² Per fondo comune chiuso si intende un fondo in cui il patrimonio iniziale è diviso in quote predefinite che possono essere sottoscritte solo nel momento di offerta iniziale e rimborsate a scadenza del fondo stesso, fatta salva la possibilità della società di gestione (Sgr) di effettuare rimborsi anticipate a scadenze predefinite. La tipologia di fondo semi chiuso, recentemente introdotto dalla normativa vigente, prevede la possibilità di rimborso anticipato delle quote contestualmente con le operazioni di nuove emissioni di quote nel fondo. Sostanzialmente, nel fondo semichiuso le operazioni di sottoscrizione liquidazione delle quote sono possibili e devono avvenire contestualmente.

- *fondi riservati*: sono fondi d'investimento di tipo non armonizzato a cui partecipano esclusivamente investitori qualificati individuati dall'articolo 1 del decreto del Ministro del Tesoro del maggio 1999. Le categorie di soggetti che possono partecipare ai fondi riservati sono: le imprese di investimento, le banche, gli agenti di cambio, le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), i fondi pensione, le imprese di assicurazione, le società finanziarie capogruppo di gruppi bancari, le fondazioni bancarie, le persone fisiche e giuridiche ed infine gli altri enti in possesso di specifica competenza ed esperienza in operazioni in strumenti finanziari espressamente dichiarata per iscritto dalla persona fisica o dal legale rappresentante della persona giuridica o dell'ente. Data la particolarità dei soggetti cui questa tipologia di fondi si rivolge, ai fondi riservati è consentita una maggiore flessibilità regolamentare ed operativa, dalle quali discendono strategie di operatività con un rapporto rischio/rendimento più elevato rispetto ad altri fondi;
- *fondi speculativi*: questa tipologia di fondi non ha limiti di indebitamento e quindi, differentemente dai fondi precedentemente nominati, può indebitarsi anche per un valore superiore al 60% del valore dei suoi assets e del 20% degli altri beni. Inoltre, in deroga alle norme prudenziali tipicamente previste volte alla riduzione del rischio, il patrimonio del fondo può anche essere investito in: un singolo bene immobile del valore unitario superiore ad un terzo del totale delle attività, strumenti finanziari non quotati (c.d. Over The Counter), di uno stesso emittente e in parti di uno stesso organismo di investimento del risparmio (OICR) per un valore superiore al 20% del totale delle attività, società immobiliari che prevedano nel proprio oggetto sociale la possibilità di svolgere attività di costruzione anche in misura superiore al 10% del totale delle attività del fondo.

c) Soggetti coinvolti

Sono soggetti coinvolti nell'apporto del patrimonio ad un fondo immobiliare, oltre chiaramente l'ente:

- Società di Gestione del Risparmio (S.g.r)
- Investitori nel fondo
- Banca depositaria
- Esperti indipendenti
- Organi di vigilanza
- Gli advisors

d) Strumenti finanziari utilizzabili

Le modalità di finanziamento di un fondo sono le stesse di un investimento a medio – lungo termine: finanziamenti bancari o ricorso al mercato dei capitali.

e) Vantaggi e svantaggi

Il possibile ricorso allo strumento del fondo immobiliare sembra particolarmente positivo per l'obiettivo di valorizzazione patrimoniale perché consente la possibilità di esternalizzare il processo ad un veicolo finanziario professionale che pur rimanendo governato dall'Ente ha modalità operative e gestionali di natura privatistica (efficienza ed efficacia). In questa sede è bene ricordare, inoltre, come l'intero cash flow dell'operazione, compresi i costi iniziali (spese di manutenzione, gestione, progettazione) vengono presi in carico dal fondo, sgravando l'ente proprietario dall'onere

di finanziamento. E' però opportuno ricordare che se da un lato l'ente ha la possibilità di utilizzare tale strumento, dall'altro deve fare i conti con una variabile critica: la dimensione dell'investimento. Per attivare il fondo immobiliare, infatti, servono asset per almeno 30-40 milioni di euro: bassa dunque potrebbe essere la quota dei comuni in grado di attivarne uno in maniera autonoma, una soluzione potrebbe essere quella di attivazione da parte di conferenti multipli.

E' chiaro che il portafoglio di scelte possibili nonché di attività ed operazioni attuabili ed effettivamente realizzabili cresce al crescere della dimensione non solo dell'ente ma anche del valore dei beni ad esso attribuibili. La scelta di make or buy quindi che si prospetta al comune dipende fortemente anche dalla dimensione dell'investimento.

In questa sede ci sembra opportuno sottolineare come la vendita o il conferimento ad un fondo immobiliare non rappresentano una forma "automatica" di raccolta di risorse finanziarie; i soggetti finanziatori del fondo (le banche in primis ma anche e soprattutto gli investitori qualora si ritenesse di attivare anche la raccolta sul mercato dei capitali) considereranno attentamente le caratteristiche degli immobili, la loro capacità di mantenere (se già locati) o di sviluppare flussi reddituali adeguati al servizio del debito richiesto ovvero comunque tali da esser ragionevolmente oggetto di cessione nell'arco della durata del finanziamento. Si tratta quindi di asset che, di per sé, sarebbero comunque suscettibili di attivare forme di finanziamento ad hoc e per i quali lo strumento del fondo rappresenta solo un'occasione di miglior trattamento fiscale unitamente all'allocazione del bene e del debito su un veicolo societario esterno all'ente pubblico venditore o apportante.

Aspetto di particolare rilievo nella decisione di costituzione di un fondo da parte di un ente pubblico è la visione strategica di lungo periodo, quindi, nuovamente, la scelta tra disinvestire ovvero tenere la proprietà (tramite le quote del fondo) ed influire comunque nella gestione attraverso gli organismi di indirizzo strategico del fondo cui il quotista partecipa.

La chiarezza di obiettivi è un elemento essenziale per il successo dell'operazione.

4.2.6 Efficientamento e razionalizzazione

a) Natura dell'operazione

Per tale tipologia di operazione, la proprietà e la gestione restano in capo all'ente locale.

b) Descrizione

L'efficientamento o razionalizzazione nell'utilizzo del bene rientra nella necessità di una migliore gestione dei servizi da parte dell'ente locale. A causa dell'eccessiva spesa pubblica, l'ente pubblico per i beni ritenuti strategici per lo svolgimento della propria attività, deve prevedere un piano di razionalizzazione del bene e dei servizi in esso erogabili.

Attraverso questa fattispecie di operazioni, dunque, si richiede all'ente di applicare la logica economico-privatistica al fine di un'erogazione efficiente ed efficace dei servizi (servizi meno costosi per l'ente, ma di migliore qualità per i beneficiari finali). Nello specifico, una gestione efficiente può riguardare il cambiamento di destinazione

d'uso del bene, la riduzione dei costi, oppure il miglioramento dei servizi. E' bene sottolineare che tali soluzioni saranno principalmente prese dall'ente per realizzare la mission sociale espressa nel piano strategico.

c) Soggetti coinvolti

In questo caso possiamo parlare di una gestione e fruizione in-house da parte del soggetto pubblico.

d) Strumenti finanziari

Per gli strumenti finanziari utilizzabili in tale ambito si dovranno attuare le previsioni normative sull'indebitamento degli enti pubblici previsti dalla normativa vigente, in particolare: patto di stabilità, vincoli di indebitamento, ecc.

e) Vantaggi e svantaggi

E' chiaro che i principali vantaggi per il soggetto pubblico sono legati ad un miglioramento della redditività, le leve interessate saranno quindi la riduzione dei costi mediante un'efficiente ristrutturazione delle fonti di spesa e l'incremento e/o maggiore stabilità dei ricavi grazie all'offerta di servizi efficaci.

4.3 Criteri di scelta

In questo paragrafo si analizzeranno i driver fondamentali di scelta tra le varie alternative attuabili dall'ente. Ai fini di una efficace valorizzazione del patrimonio immobiliare, un primo presupposto essenziale è la disponibilità di un adeguato sistema valutativo a supporto delle scelte da intraprendere. Si renderà quindi necessaria un'attenta analisi del portafoglio di scelte possibili per l'ente. La decisione di intraprendere un'operazione piuttosto che un'altra è però vincolata ad alcune caratteristiche peculiari:

1. La natura del soggetto pubblico
2. La natura del bene oggetto di attribuzione

L'ente locale è chiamato all'erogazione di una vasta gamma di servizi che comportano il soddisfacimento di interessi molteplici non eliminabili. Le finalità dell'ente locale, a differenza di un ente privato, sono complesse e vanno al di là del raggiungimento del risultato economico-finanziario, misurabile in termini quantitativo monetari. Anche nel testo in approvazione sul federalismo demaniale, il profilo sociale deve prevalere e comunque è imprescindibile rispetto a quello economico divenendo perciò un vincolo. Ciò comporta che le decisioni di valorizzazione devono essere prese in primis sulla base di vincoli sociali, per lo più di natura intangibile, e poi anche sulla base di risultati economico finanziari forniti dai piani di valutazione. In modo particolare ciascuna operazione deve riuscire nel legare i dati economico finanziari con quelli che sono i piani strategici e politici dell'ente, non venendo meno quindi alle aspettative sociali dei molteplici *stakeholder* (utenti, PA, comunità locali, ambiente, finanziatori, ecc.).

Per ciascuna operazione l'ente deve riconoscerne il beneficio sociale diretto e/o indiretto per la comunità e la sua coerenza con la visione strategica dell'ente.

I vincoli sulla natura del bene fanno riferimento alla tipologia del bene ed alla effettiva possibilità di utilizzo dello stesso. Le scelte tra le diverse operazioni di valorizzazione deve quindi prendere in considerazione i seguenti aspetti:

1. Coerenza con il piano strategico dell'ente
2. Valutazione benefici sociali (diretti ed indiretti) per la comunità
3. Destinazioni urbanistiche e livelli di trasformabilità del bene
4. Vincoli storico-paesaggistici
5. Vincoli normativi
6. Eventuale impatto ambientale
7. Contesto insediativo ed infrastrutturale
8. Contesto socio-economico di riferimento

Una volta accertate e verificate le condizioni di cui sopra si potrà procedere alla stesura di un piano di sostenibilità economico finanziaria, Business Plan, finalizzato alla quantificazione dei benefici monetari relativi a ciascuna opzione di valorizzazione.

Il Business Plan e la sua applicazione saranno oggetto del capitolo successivo.

Capitolo V

Il ruolo del Business Plan nelle operazioni di valorizzazione dei beni patrimoniali.

(Raffaele Oriani, Enzo Peruffo, Rosella Santella, Marco Recalcati, Federico Sancese)

Premessa

5.1 – Il Business Plan: Excursus descrittivo dello strumento

5.2 – Analisi dei soggetti coinvolti: soggetto pubblico, banca e soggetto privato

5.3 – Schema di Business Plan

Premessa

L'obiettivo principale di questo capitolo risiede nell'analisi del Business Plan come strumento necessario per la valutazione economico-finanziaria delle operazioni di valorizzazione attuabili dall'ente locale. In particolare il capitolo si focalizzerà sull'importanza del Business Plan per la programmazione delle attività non solo per il soggetto pubblico ma anche per tutti gli attori coinvolti nelle operazioni. Tale strumento inoltre, anche per gli enti più piccoli, avrà valenza di indispensabilità dando razionalità al progetto, scandendone i tempi, modi, allocazione di risorse, relazioni con tutti i soggetti, economici e non, coinvolti. Attraverso un'attenta stesura del Business Plan, per i comuni sarà possibile mettere in atto un ciclo virtuoso tra fase di programmazione e fase di realizzazione delle attività. Il Business Plan nello specifico, dunque, è sia uno strumento di pianificazione che di controllo sulla validità della strategia di valorizzazione adottata. Il BP esprime l'idea che qualsiasi soggetto non possa e non debba intraprendere un progetto senza una rigorosa programmazione di base⁸³; le tecniche di Capital budgeting⁸⁴ e controllo strategico sono riferimento imprescindibile per tenere costantemente sotto controllo l'andamento dell'attività⁸⁵. L'importanza del BP come strumento programmatico è innegabile, ne è dimostrazione l'ampia bibliografia disponibile in letteratura; quello che preme sottolineare in questo capitolo è la necessità di semplificare all'essenziale il messaggio da dare ai soggetti coinvolti, circa le potenzialità di tale strumento.

⁸³ Si veda BUSINESS PRESS; May 29-June 4, 1998, section small business survival guide dal titolo: "creating a business plan is vital to maintaing a strong venture".

⁸⁴ Cfr. BREALY AND MYERS. *Principi di finanza aziendale* – Mc Graw Hill 1999

⁸⁵ "Writing a Bp forces you into disciplined thinking, if you do an intellectually honest job. An idea may sound great, but when you put down all the details and numbers, it may fall apart."E.KLENER Mc Kinsey & Co. How to write a BP, 2003.

Sarebbe veramente un grave danno, e non solo per il soggetto pubblico, se una buona operazione di valorizzazione non andasse a buon fine per errori nella valutazione delle fasi del progetto e per non avere avuto la possibilità di affidarsi ad uno strumento di aiuto come il BP.

In particolare sono riconoscibili 2 funzioni principali una interna ed una esterna.

- La funzione interna fa riferimento sia al ruolo informativo e di guida nei processi decisionali per il soggetto imprenditore che consultivo della bancabilità e sostenibilità del progetto stesso.
- La funzione esterna fa invece riferimento alla comunicazione nei confronti del pubblico esterno – gli stakeholder – e al ruolo propositivo dello strumento nei confronti degli operatori economici in merito alla credibilità del progetto.
- Il seguente capitolo sarà così strutturato: il primo paragrafo si focalizzerà sull'analisi delle caratteristiche fondamentali del BP: definizione, processo, finalità. Nel secondo paragrafo analizzeremo i tre soggetti principali coinvolti e i driver fondamentali per la valutazione del Piano. Nell'ultimo paragrafo analizzeremo gli schemi di BP attuabili tenendo in considerazione da un lato i 3 soggetti coinvolti (soggetto pubblico, soggetto privato, banca) e dall'altro le 2 tipologie di attività: gestione o sviluppo pubblico-privata.

Di seguito si riporta una scheda di sintesi relativa alle caratteristiche principali dello strumento che stiamo per analizzare, con le domande cruciali che ogni soggetto redattore deve porsi ed essere in grado di soddisfare.

WHAT <i>Che cos'è il BP</i>	WHEN - WHERE <i>Quando e dove si applica</i>	WHY <i>Perché è necessario?</i>	WHO <i>Chi deve effettuarlo (A chi è destinato)</i>	HOW <i>Come si elabora? (Quali argomenti deve contenere)</i>	IF <i>Cosa prevedere se cambia lo scenario.</i>
Documento di pianificazione, analisi e sintesi dei contenuti e caratteristiche di un progetto, necessario per poterne delineare le possibilità di successo. E' la visione completa del progetto che va dal piano strategico all'analisi di mercato/concorrenza. Processo di apprendimento, dalla definizione al perseguimento di un obiettivo. Strumento per gestire scenari mutevoli. Strumento di presentazione sia interna che esterna del progetto.	Quando si deve avviare un nuovo progetto.	Guida e bussola per un'azione operativa congrua con gli obiettivi prefissati. Per tenere alto il senso di valenza strategica e valutare meglio rischi e opportunità, allo scopo di avere un più alto grado di successo. Verificare continuamente la coerenza del progetto con la "vision" aziendale nel breve, medio e lungo termine. Per accedere ai canali di finanziamento per le risorse necessarie all'avvio del progetto.	CHI: tutti i soggetti promotori di un progetto. A CHI : E' destinato a tutti gli stakeholder del progetto: sia all'interno dell'organizzazione che alla platea di possibili finanziatori.	Analisi di fattibilità economica e redditività del progetto. Valutazione finanziaria per verificare la sostenibilità e le fonti di finanziamento. Studio di dettaglio sul prodotto, cliente, mercato, concorrenza. Definizione degli obiettivi e strategie. Definizione dei punti di forza e di debolezza, e delle opportunità che si presentano o si potrebbero presentare. Definizione dei tempi e modi per l'attuazione	Flessibilità e previsione di azioni in funzione del possibile mutamento dello scenario di riferimento. Utilità del monitoraggio continuo per prendere decisioni adeguate e tempestive. Eventuale revisione del piano all'occorrenza.

Fig. 1 – Il BP: le domande cruciali

5.1 Il Business Plan: Excursus descrittivo dello strumento

La prima cosa da fare è capire cosa si intende per Business Plan. In questa sede ci sembra opportuno sottolineare come non esista una definizione univoca anche perché la sua forma dipende dalla natura e dalla finalità per cui è redatto. Il Business Plan può essere definito come:

- un documento articolato, finalizzato ad esplicitare e riepilogare le linee strategiche, gli obiettivi e la pianificazione patrimoniale, economica e finanziaria del progetto e del soggetto che vuole metterlo in atto;
- un piano economico finanziario descrittivo di tutte le componenti strategiche, finanziarie, organizzative e sociali di un progetto;
- “uno strumento alla base di un processo di pianificazione sistematico ed efficace” che sintetizza i contenuti e le caratteristiche di un progetto “imprenditoriale”⁸⁶.

Queste definizioni richiamano immediatamente la caratteristica principale di tale elaborato, ossia la sua “universalità”, nel senso di coinvolgere elementi concernenti tutta la vita del progetto, nelle sue molteplici manifestazioni⁸⁷. Il BP esprime l’idea che qualsiasi soggetto, pubblico o privato, economico o politico, non possa e non debba fare i propri investimenti o intraprendere progetti senza una rigorosa programmazione di base⁸⁸.

Il suo ruolo è tipicamente triplice in quanto viene utilizzato:

- come strumento di comunicazione interna ed esterna (*ruolo informativo*);
- per accedere ai canali di finanziamento e avere le risorse necessarie per poter avviare il progetto (*ruolo propositivo*);
- come guida e bussola per agire operativamente e raggiungere gli obiettivi prefissati⁸⁹ (*ruolo consultivo*).

Il BP diviene quindi:

1. **Strumento di presentazione:** si formalizza e si illustra a tutti i destinatari il progetto che dovrà poi essere approvato (*funzione esterna*).
2. **Strumento di analisi e di vision:** in questo caso il Business Plan rappresenta per il soggetto che lo predispone un momento di apprendimento, in cui si mette sulla carta il progetto, si studiano i fattori che lo possono compromettere o modificare e si studiano le “mosse” da effettuare⁹⁰. Per raggiungere questo obiettivo bisogna proiettare la visione d’insieme prima nel breve periodo, attraverso la quantificazione dei numeri che consente

⁸⁶ Il Business Plan è uno strumento che può essere utilizzato per lanciare una nuova iniziativa, chiedere un finanziamento, vendere o acquistare un’azienda o parte di essa, intraprendere un’attività imprenditoriale o come semplice strumento di controllo ed orientamento di un’operazione.

⁸⁷ L’universalità, la completezza e la complessità di tale documento è fortemente sottolineata nel testo *Guide to developing a sustainable business plan*-Business, 2003

⁸⁸ Il BP può essere inteso come “a document which articulates the critical aspects, basic assumption and financial projection regarding a business venture. The process of writing a BP force the entrepreneur to think through his or her business concept in a systematic way” AA.VV. *The Business plan*-Harvard Business School, 1998.

⁸⁹ Cfr. ABELL D. *Strategia duale: dominare il presente e il futuro*-Il Sole 24 ore, 1994.

⁹⁰ Sul punto si veda BRONCONI COVACIOCCI. *Guida alla redazione del bp*-il Sole 24 ore, Milano, 2004.

di determinare il grado di attrattività economica e la fattibilità finanziaria dell'iniziativa, e poi nel lungo periodo attraverso un'attenta analisi strategica (*funzione interna*).

Il Business Plan per le operazioni di valorizzazione immobiliare in oggetto nella presente ricerca risulta particolarmente complesso perché deve tenere in considerazione oltre tutte le complessità e rischi propri di un'operazione immobiliare, anche le difficoltà operative e normative caratteristiche del soggetto pubblico, quali ad esempio le varianti urbanistiche, i vincoli paesaggistici, etc...

5.1.1 Il Processo logico e le fasi del Business Plan

Il Business Plan deve temporalmente collocarsi subito dopo che sia stata intuita l'operazione di valorizzazione e si sia deciso di metterla a punto in termini di ricaduta patrimoniale, economica e finanziaria. L'abilità richiesta è essenzialmente tecnica, in un processo di apprendimento continuo.

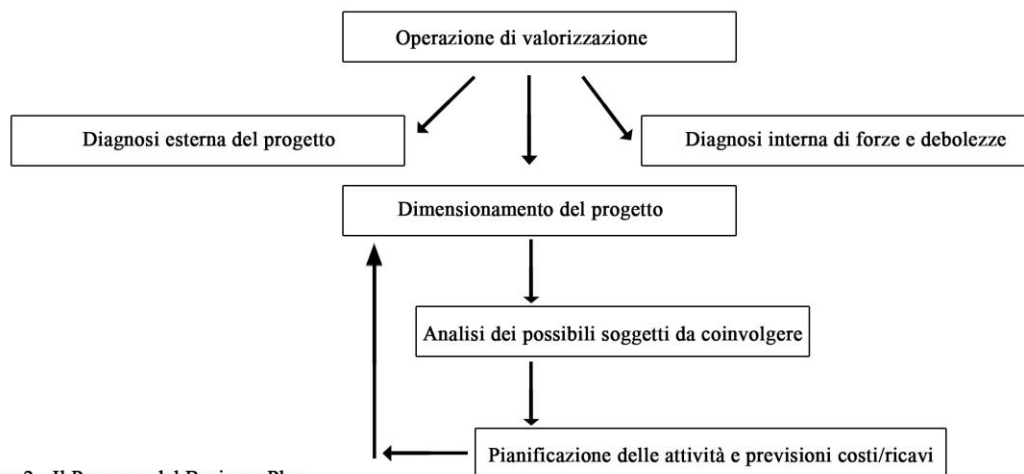


Figura 2 - Il Processo del Business Plan

Il processo proprio del Business Plan non è dissimile da un processo di pianificazione strategica, così come si può notare osservando la figura 2 e si compone delle seguenti fasi:

1. scelta della strategia di valorizzazione da intraprendere;
2. diagnosi esterna del progetto: in particolare il soggetto pubblico dovrà effettuare un'attenta valutazione sui benefici diretti ed indiretti alla comunità, cogliendone vincoli e opportunità;
3. diagnosi interna del progetto. In questa sede il soggetto pubblico dovrà prestare attenzione anche alla disponibilità di competenze professionali idonee per sostenere ciascuna fase del progetto oltreché alla disponibilità di fonti finanziarie;
4. dimensionamento del progetto;

5. analisi dei possibili soggetti da coinvolgere;
6. pianificazione delle attività e previsioni costi-ricavi;

Analisi ambiente interno	Analisi ambiente esterno	Dimensionamento	Soggetti da coinvolgere	Pianificazione
vincoli: normativi, politici, contabili, ecc..	vincoli: normativi, culturali, paesaggistici, sociali.	analisi delle dimensioni chiave del progetto: ricavi, costi, investimento.	Possibile necessità di soggetti finanziatori o sponsor dell'operazione.	Determinazione delle tempistiche gestionali ed operative.
debolezze: scarsità di competenze professionali, scarsità di risorse finanziarie.	debolezze: mercato non appetibile, servizi non ad alto valore aggiunto.			
opportunità: migliore gestione, creazione di benefici sociali diretti ed indiretti, ecc..	opportunità: benefici diretti/indiretti per la comunità, per il soggetto promotore.			

Fig.3 – Scheda: Il Processo del BP

In definitiva il Business Plan è sicuramente un documento formale utile a delineare la possibilità che una determinata operazione o progetto possa, in un certo arco di tempo, realizzarsi, ma esso va inteso anche come un processo di apprendimento strumentale a tale realizzazione. Come precedentemente sottolineato, tale strumento avrà una grossa valenza informativa: di controllo strategico rispetto ai molteplici scenari e vincoli (normativi, sociali, culturali, paesaggistici, ecc...) che i soggetti pubblici possono riscontrare e che ogni soggetto coinvolto (banca o soggetto privato) deve tener presente per una valutazione autonoma dell'operazione attuabile. In modo particolare sono riconoscibili le seguenti fasi:

I Fase della fattibilità economica

In tale fase si determina la validità economica del progetto. Si prendono quindi in considerazione le seguenti voci:

- investimenti
- costi
- ricavi

II Fase della fattibilità economico-finanziaria

Sulla base dei dati raccolti nel punto precedente si vanno a calcolare i flussi finanziari, in entrata ed uscita, per stimare se il progetto oltre che economicamente valido, sia anche finanziariamente sostenibile⁹¹.

⁹¹ Questa fase richiede uno studio delle principali voci di costi e ricavi, anche aggregate, in quanto l'intento dell'analisi è, infatti, solo la percezione della convenienza del progetto, magari a confronto con alternative di investimento. Sono solo delle prime stime, che portano a verificare se il progetto soddisfa dei requisiti minimi.

III Fase operativa

In questa fase si stimano le risorse necessarie per l'attivazione del progetto e per la gestione operativa dello stesso.

Fasi	Fattibilità economica	Fattibilità finanziaria	Operativa
Domande per il soggetto redattore	Il BP è economicamente sostenibile?	Il BP è finanziariamente sostenibile	Ho le risorse operative necessarie? Qual è la migliore gestione operativa realizzabile
Voci da considerare	Ricavi –costi- investimenti	Flussi di cassa	Risorse tecniche, finanziarie, organizzative

Fig.4 – Scheda: Le Fasi BP

5.2 Analisi dei soggetti coinvolti: soggetto pubblico, banca e soggetto privato

Come abbiamo già evidenziato nel capitolo precedente, tre sono i soggetti principalmente coinvolti nelle operazioni di valorizzazione del patrimonio: l'ente pubblico, il soggetto privato e la banca. Ecco quindi che possiamo parlare non solo di una triplice chiave di lettura ma anche di una triplice stesura del Piano stesso che rispecchi le diverse finalità e il diverso grado di coinvolgimento dei soggetti per ciascuna operazione.

Soggetto	Criteri di lettura	Variabili indicative della bontà del progetto
Pubblico	ottica sociale ottica finanziaria-macroeconomica	beneficio sociale beneficio in termini di deficit e debito pubblico realizzabilità normativa, paesaggistica, ecc
Privato	ottica finanziaria privatistica	Redditività economico-finanziaria Competitività Valorizzazione temporale - ...
Banca	ottica finanziaria privatistica	- bancabilità

Figura 5 Scheda I soggetti coinvolti

5.2.1 Il BP ed il soggetto pubblico

L'ente pubblico nella redazione del BP deve considerare:

- la propria mission;
- il benessere, diretto ed indiretto, per la comunità;
- gli effetti in termini di debito dell'ente che l'operazione comporta;
- la presenza di vincoli impeditivi alla buona riuscita dell'operazione.

In questa sede ci sembra opportuno soffermarsi sugli effetti in termini di debito e deficit che le varie operazioni possono comportare. Uno degli obiettivi principali per l'ente pubblico nella realizzazione della strategia di valorizzazione potrebbe essere la riduzione del deficit, si pensi ad esempio alla vendita o all'affitto. Nel caso invece di razionalizzazione, un'importante valutazione dovrà essere fatta sull'eventuale disavanzo ed incremento del debito che alcuni interventi di efficientizzazione potrebbero comportare.

Le variabili fondamentale indicative della bontà del progetto per il soggetto pubblico saranno quindi:

- la soddisfazione degli attori sociali;
- la capacità di attrazione di risorse e competenze necessarie a raggiungere gli obiettivi connessi all'operazione;
- impatto finanziario su deficit e debito.

5.2.2 Il BP e la banca

Il BP riveste una grande importanza anche per il soggetto bancario in quanto la *sostenibilità* dell'operazione dal punto di vista finanziario ovvero la sua capacità di produrre in maniera continuativa flussi di reddito positivi è una condizione imprescindibile per la concessione del credito.

In particolare l'analisi del soggetto bancario si concentrerà principalmente sulle seguenti caratteristiche:

- dimensione del progetto in termini di costi, ricavi ed investimenti;
- profilo di rischio delle parti interessate;
- sostenibilità dei flussi di cassa;
- grado di indebitamento e leva finanziaria.

Tipicamente, il BP si articola in una serie di fogli di lavoro in formato elettronico, aventi questa sequenza di sviluppo:

a) Assumption

Si tratta del foglio di enunciazione delle variabili che definiscono l'operazione (determinanti dei ricavi e dei costi, investimenti, struttura di copertura dei fabbisogni tra capitale proprio e debito, costo del debito, indici macroeconomici ecc.) e che verranno poi elaborate nei fogli di calcolo per simulare l'andamento del progetto nel medio – lungo periodo ed i suoi bilanci previsionali.

b) Fase di realizzazione / ristrutturazione

Contiene gli algoritmi di sviluppo del profilo fonti – impieghi dell'iniziativa durante la fase di costruzione / ristrutturazione degli asset, con il dettaglio di formazione dei singoli fabbisogni (pagamenti ai fornitori, costruttori e professionisti, tiraggio delle linee di credito e versamento del capitale proprio da parte dei soci / quotisti ecc.) ed avente lo scopo primario di verificare l'equilibrio tra gli impieghi e le fonti e che quest'ultime siano quantitativamente adeguate all'integrale copertura dei fabbisogni.

c) Fase di operatività

Rappresenta lo sviluppo delle previsioni di ricavi e costi dell'iniziativa una volta terminata la fase di costruzione o ristrutturazione. Tipicamente vi saranno espresse le previsioni di ricavi (derivanti sia dalle analisi di mercato che dallo sviluppo dei contratti di affitto con le loro dinamiche di adeguamento), di costi operativi (scindendone le componenti a seconda della presenza o meno di accordi di ribaltamento in capo agli affittuari), di oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, di costi finanziari (con attenzione alle formule di copertura del rischio di tasso d'interesse) e le componenti della fiscalità (laddove una grossa differenza è correlata all'uso dello strumento del fondo d'investimento real estate in luogo di altre soluzioni societarie aventi fiscalità differente).

Lo sviluppo del BP nelle operazioni immobiliari comprende necessariamente il calcolo degli indicatori finanziari fondamentali; ne ricordiamo solo alcuni per offrire una breve panoramica dei sistemi di valutazione dell'operazione utilizzati dai finanziatori:

- *Loan to Value (LTV)*: il rapporto tra il debito concesso all'iniziativa ed il valore (OMV Open Market Value) dei suoi asset. L'indicatore, di fondamentale importanza, è espresso in percentuale ed evidenzia lo scostamento massimo (ovvero il margine di sicurezza) di perdita di valore dell'asset superato il quale – oltre alla distruzione del capitale proprio - viene messo a repentaglio anche il rimborso del debito contratto.
- *Loan To Cost (LTC)*: è il rapporto tra il debito concesso e l'ammontare degli investimenti di volta in volta (e cumulativamente) realizzati e pagati. Correlato logicamente al parametro che precede, misura l'intensità di contribuzione del finanziatore al sostenimento dei costi di investimento / ristrutturazione, di nuovo con l'ottica di rilevarne la perdita massima di valore prima che sia compromessa la capacità di recupero dell'ammontare di debito ad essi allocato.
- *Debt Service Cover Ratio (DSCR)*: è il rapporto (di regola, semestrale) tra il cash flow operativo netto generato dall'iniziativa e l'ammontare di rata capitale ed interessi del relativo debito scadente nello stesso periodo. Di regola utilizzato in presenza di asset e reddito e con piano di rimborso correlato agli incassi / affitti, misura la capacità di far fronte in maniera puntuale alle scadenze dell'indebitamento e lo scostamento massimo sostenibile prima che si giunga all'incapacità di far fronte alle scadenze finanziarie.

5.2.3 Il BP ed il soggetto privato

Il soggetto privato, chiamato ad intervenire nella gestione del bene come pure nella proprietà dovrà prestare particolare attenzione all'analisi di mercato, che può rappresentare un buon segnale circa l'andamento del mercato immobiliare nel contesto di riferimento e un primo passo per la valutazione dei rischi derivanti dall'operazione. La presenza infatti di un mercato immobiliare più o meno attivo può significare rischi minori o maggiori per tale soggetto, si pensi ad esempio al caso di gestione in PPP. E' chiaro che il soggetto privato, a differenza di quello pubblico, sarà spinto da motivazioni puramente reddituali. L'ottica di tale soggetto, quindi, dovrà soddisfare le richieste di redditività e competitività all'interno del settore di appartenenza.

I criteri di redazione del BP dovranno considerare:

- mission strategica;
- obiettivi economico finanziari di breve e lungo periodo.

Mentre il soggetto pubblico dovrà ottenere in primis il successo sociale e poi eventualmente quello reddituale-sociale (il canone di affitto infatti potrà essere utilizzato o per abbassare l'imposizione fiscale oppure come risorse da investire in progetti a sfondo sociale), il soggetto privato dovrà basarsi sul successo reddituale dell'operazione stando molto attento agli eventuali vincoli normativi legati al bene (ad es. destinazione d'uso).

Le variabili fondamentali indicative di un buon progetto in ottica privatistica saranno:

- la redditività dei mezzi investiti;
- la struttura finanziaria il costo dell'indebitamento;
- il valore nel tempo del bene;
- il tasso di incidenza delle imposte;
- la tempistica dell'operazione.

5.3 Schema di Business Plan.

In generale, gli aspetti che tale strumento deve necessariamente contemplare sono i seguenti⁹²:

- Obiettivi e strategie del soggetto redattore
- Il beneficio diretto e/o indiretto per la comunità: gli eventuali servizi erogati, le caratteristiche di fruizione, precisando il perché una strategia rispetto all'altra (ad esempio la concessione invece dell'efficientamento) risponda meglio alle esigenze concrete dei cittadini e dell'ambiente esterno di riferimento
- Descrizione dei punti di forza dell'operazione che consentono di presidiare i fattori critici di successo meglio rispetto alle altre alternative

⁹² Tutti gli elementi che verranno evidenziati di seguito sono sicuramente aspetti che il comune dovrà valutare e tenere in considerazione, ma si configurano principalmente come "analisi propedeutiche" all'operazione e non verranno rappresentate all'interno del BP.

- Tempi e modi mediante i quali si potrà essere in grado di disporre delle necessarie risorse finanziarie, umane e organizzative
- Descrizione dei traguardi economici, politici e sociali che si intendono raggiungere.

É opportuno innanzi tutto dire che, non esiste una struttura standard di Business Plan che vada bene per tutti i casi che potrebbero presentarsi e che soprattutto ciascun soggetto, pubblico o privato, lo redigerà secondo i propri obiettivi e nel rispetto della propria natura. Essendo ogni progetto diverso l'uno dall'altro, ogni BP ha bisogno di una struttura personalizzata, all'interno della quale le diverse parti riscontrabili sono più o meno approfondite. Pur mantenendo presente la necessità di modificarne l'indice a seconda del progetto, nelle pagine seguenti si riporta la tipica struttura che può essere usata come base di lavoro:

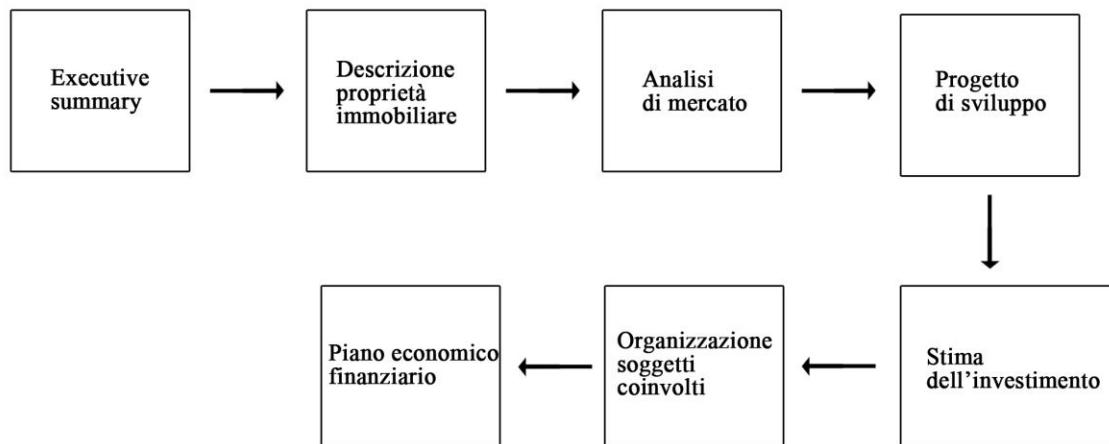


Figura 6 - I Piani del Business Plan per un'operazione immobiliare

1. *L'executive summary*

E' una versione sintetica del Business Plan, non un semplice copia ed incolla, ma deve riportare i caratteri salienti della proposta di valorizzazione ed essere in grado di suscitare l'interesse dei potenziali destinatari. Tale sezione, quindi, assumerà particolare importanza del caso di necessità di finanziamento esterno.

Cos' è?	Versione sintetica ma completa del BP E' il primo documento che viene preso in considerazione dagli stakeholder
Cosa non è?	Non è un copia ed incolla dal BP Non è un mero indice del BP Non deve eccedere nei particolari sull'operazione
A cosa serve?	Rendere interessante l'operazione e suscitare l'attenzione degli stakeholder strategici, ad es. i finanziatori presentando non solo la bontà tecnica dell'operazione ma anche la sua bancabilità

Cosa deve contenere?	Highlights del soggetto promotore Sponsor ed eventuali soggetti coinvolti Breve descrizione del deal: tempistiche, modalità, effetti
-----------------------------	--

Figura 7- Scheda: L'Executive summary

2. La descrizione della proprietà immobiliare

E' una ricognizione tecnica del bene in oggetto con particolare riguardo ai seguenti punti:

- location e presenza di vincoli architettonici-urbanistici;
- stato attuale del bene (deve riguardare non solo le caratteristiche fisiche ma anche la presenza di eventuali vincoli normativi, ad esempio limitazioni nella destinazione d'uso);
- inquadramento del bene all'interno del Piano regolatore e delle Varianti Urbanistiche.

E' già in questa fase che si trovano delle prime giustificazioni nella scelta tra un tipo di proprietà e l'altra, così come nella scelta gestoria. Se infatti sul bene grava una limitazione della destinazione d'uso questa potrebbe essere non commercialmente rilevante e portare il soggetto pubblico a mantenere la gestione, dando però avvio ad un processo di efficientamento.

Cos'è?	E' una ricognizione tecnica del bene oggetto dell'operazione
A cosa serve?	Analisi delle opportunità e dei vincoli legati al bene
Cosa deve contenere?	Descrizione tecnica del bene Location Commerciabilità Eventuali vincoli normativi, paesaggistici, ecc.

Figura 8 - Scheda: Descrizione della proprietà

3. L'analisi del mercato

Deve riportare:

- un'analisi sulle caratteristiche macro-economiche del mercato di riferimento;
- la pianificazione territoriale dell'ente;
- il piano di sviluppo del bene;
- l'analisi delle proprietà immobiliari adiacenti e comparabili (per dimensione, destinazione d'uso, ubicazione e tipologia).

E' in questa fase quindi che, nei casi di proprietà o gestione privata (come ad esempio vendita, affitto o concessione), si presenterà un'analisi sull'evoluzione dei prezzi applicati, fondamentale per un quadro di sintesi del mercato e del possibile inserimento di un nuovo complesso. Per il soggetto privato, in caso di acquisto o affitto sarà importante

effettuare un'analisi demografica del bacino di utenza raggiungibile evidenziandone il PIL procapite, il livello di istruzione, il grado di mobilità, ecc.

Cos'è?	E' una descrizione del mercato target da raggiungere
A cosa serve?	Oltre a presentare il mercato di riferimento deve sottolineare la bontà dell'operazione ai soggetti esterni economici e non
Cosa deve contenere?	Analisi del mercato: clientela, comportamenti d'acquisto dimensione Location geografica dell'operazione Piano di realizzazione e sviluppo del bene

Figura 9- Scheda: Analisi del mercato

4. Il progetto di sviluppo

E' il vero cuore del BP. Esso deve riguardare:

- la mission dell'operazione: con particolare attenzione dell'ente pubblico alle motivazioni di carattere sociale;⁹³
- la struttura dell'operazione e, in caso di operazioni ibride, la divisione dei ruoli tra soggetto pubblico e soggetto privato, con particolare riferimento alla destinazione d'uso ed agli interventi modificativi del bene stesso;
- i tempi di intervento e realizzazione complessivi dell'operazione.

E' in tale fase, dunque, che dovranno essere presi in considerazione gli eventuali rischi dell'operazione, con particolare riferimento ad eventuali impedimenti normativi tali da determinare uno slittamento temporale della realizzazione, che in alcuni casi potrebbe anche ribaltare la convenienza economica del progetto.

Cos'è?	E' una descrizione dettagliata del progetto e della sua implementazione futura
A cosa serve?	Deve servire come per la progettazione tecnica ed economica del progetto
Cosa deve contenere?	Mission: motivazioni ed obiettivi Destinazione di utilizzo futura del bene Strategie di realizzazione dell'operazione Flusso temporale di costi e ricavi

Figura 10 - Scheda: Progetto di sviluppo

⁹³ Questo aspetto verrà sicuramente valutato dal comune, ma solitamente non viene formalizzato all'interno del BP

5. La stima dell'investimento

Dovrà riportare tutti i costi necessari alla realizzazione dell'operazione: eventuali interventi migliorativi del bene, costi di manutenzione ordinaria e straordinaria, ecc. E' chiaro che il peso di tali costi varierà per l'ente pubblico a seconda della natura della gestione del bene. In ipotesi di determinazione del canone di affitto il soggetto pubblico dovrà effettuare un'attenta ricognizione sugli eventuali costi di manutenzione straordinaria nei quali potrà incorrere durante la durata dell'affitto, mettendone a rischio il risultato economico.

Cos'è?	E' una descrizione dettagliata dei costi per la realizzazione dell'investimento
A cosa serve?	Deve servire come "nota di spesa" per quantificare le risorse materiali ed economiche necessarie
Cosa deve contenere?	Costi di manutenzione: ordinaria/straordinaria Costi di gestione Costi di costruzione Costi legati ad eventuali rischi/oneri

Figura 11- Scheda: Piano di investimento

6. Nella fase di organizzazione

Si determinano le fattispecie gestorie dell'operazione con particolare attenzione alla descrizione dei soggetti coinvolti. Nel caso di PF e PPP si andranno a delineare con chiarezza i ruoli e gli ambiti di responsabilità sia del soggetto pubblico che del soggetto privato.

7. Il Piano Economico e Finanziario

Deve informare tutti i destinatari del BP il **rendimento** dell'operazione. Esso può essere definito come la rappresentazione quantitativa di ciascuna delle fasi precedenti.

Cos' è?	È la quantificazione economico –finanziaria dell'operazione
A cosa serve?	Definizione del rendimento dell'operazione
Cosa deve contenere?	Assumption Stato Patrimoniale e Conto Economico Prospettico Analisi dei Flussi di Cassa Indici di rendimento Analisi di sensitività

Figura 12- Scheda: Piano economico-finanziario

Solitamente si compone delle seguenti parti:

1. Previsioni
2. Stato patrimoniale e Conto economico prospettico
3. Analisi dei flussi di cassa
4. Indici di rendimento
5. Analisi di sensitività

A. Focus: la determinazione delle previsioni.

Le previsioni possono essere sia a carattere generale e riguardare l'andamento macroeconomico in termini di tassi di interesse e di inflazione del mercato; oppure specifico-finanziare e riguardare ad esempio ricavi e costi connessi a ciascuna operazione. Di seguito si riporta lo schema logico che il soggetto redattore deve seguire nella loro formulazione.

Tipologia di previsioni	Alcune domande significative per il redattore
Generali	Quali sono le previsioni sull'andamento di alcune variabili macroeconomiche: inflazione, tassi di interesse? Qual è il regime fiscale applicabile? Le aliquote di ammortamento? Quali sono i rapporti con clienti e fornitori per la determinazione del Ciclo del Circ.? - ...
Investimenti	Come si distribuiranno gli investimenti nel tempo?; Quale sarà il piano di ammortamento? - ...
Ricavi	Quali saranno i ricavi medi? Qual è il valore del bene?; Sono possibili ricavi extra-operativi? In che misura? - ...
Costi	Quali sono le previsioni sulla manutenzione? Qual è il piano di remunerazione del personale? Sono necessarie particolari forme assicurative? - ...
Finanziarie	Come saranno coperti i costi di investimento? Quanto incideranno le scelte di finanziamento sul bilancio?

Figura 11-Scheda: Tipologia di previsioni

E' poi sulla base di tali ipotesi che si costruiranno i vari piani prospettici. E' necessario quindi che tali ipotesi siano realistiche, altrimenti si metterebbe a rischio l'utilità dell'intera operazione.

B. Focus: l'analisi di sensitività

E' in questa fase, infatti, che il soggetto promotore deve quantificare i rischi legati al progetto. Tale aspetto risulta ancor più importante, nel momento stesso in cui in gioco si trovano gli interessi dei cittadini. Sia il soggetto pubblico che quello privato infatti non devono assolutamente ignorare gli eventuali ostacoli, per lo più di tipo burocratico normativo, che potrebbero causare la variazione di alcuni parametri critici per il successo dell'operazione e modificarne il beneficio fino ad annullarlo (si pensi ad esempio alla variazione di un canone di affitto oppure dei tassi di interesse sul debito).

Di seguito si riporta un quadro sinottico dei possibili rischi e conseguenti effetti sull'operazione

Rischio	Descrizione	Effetti
Economico	Sono legati alle principali variabili economiche: costi e ricavi	incremento costi: di manutenzione, del personale decremento dei ricavi
Finanziario	Sono legati all'impossibilità di reperimento o scarsità delle fonti finanziarie	impossibilità di portare avanti il progetto
Tecnico	Sono riferiti all'implementazione tecnica del progetto	sfasamento temporale dei flussi
di mercato	Si riferiscono alle condizioni macro-micro del mercato	innalzamento tassi di interesse, inflazione diminuzione dei ricavi

Figura 12 - Scheda: i rischi

Capitolo VI

L'impatto del trasferimento dei beni nei bilanci degli enti locali

(Mario Collevocchio)

6.1 La disciplina del patrimonio degli enti locali nella normativa di contabilità pubblica

6.2 Gli strumenti della contabilità patrimoniale. Il conto del patrimonio

6.3 L'incidenza della gestione dei beni patrimoniali sulla finanza locale: il ricorso alla contabilità finanziaria

6.4 Le iniziative legislative più recenti in materia di rilevazione e valorizzazione del patrimonio degli enti locali

6.5 La consistenza dei beni immobili patrimoniali pubblici, lo sviluppo potenziale dei medesimi, i probabili effetti dell'attuazione del decreto 85/2010

6.1 La disciplina del patrimonio degli enti locali nella normativa di contabilità pubblica

La disciplina giuridica del patrimonio dello Stato e degli enti pubblici trova la sua fonte fondamentale nelle leggi di contabilità e si è svolta attraverso una normativa di dettaglio che presenta organicità e continuità nel tempo, ma che è stata molto spesso disattesa. La prima disciplina si rinviene nella legge 22 aprile 1869, n.5026 sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato che è stata successivamente modificata mantenendo però fermo l'impianto originario. Altri testi notevoli sono la legge 24 dicembre 1908, n.783 e il relativo regolamento approvato con regio decreto 17 giugno 1908, concernenti l'unificazione del sistema di alienazione e di amministrazione dei beni patrimoniali dello Stato, fino a giungere al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 che reca "*Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*".

Per quanto riguarda gli enti pubblici, occorre ricordare la legge Crispi del 17 luglio 1900, n.6972 e i relativi regolamenti amministrativi e di contabilità che, con disposizioni rigorose, disciplinano il patrimonio delle istituzioni pubbliche di beneficenza che, in quegli anni, si occupavano anche dell'assistenza ospedaliera.

La prima disciplina del patrimonio dei comuni e delle province si rinviene nello stesso anno con il regio decreto 6 luglio 1890, n.7063 che, in materia di contabilità, recepisce interamente la normativa allora vigente per le amministrazioni dello Stato. Questo indirizzo permane anche successivamente nella disciplina contabile dettata dal regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n.297 che è rimasto sostanzialmente in vigore fino al 1990.

Per oltre un secolo dunque, la disciplina del patrimonio degli enti locali ha coinciso con quella vigente per lo Stato e solo dopo l'emanazione della legge 8 giugno 1990, n.42 sulle autonomie locali ha cominciato a differenziarsi, pur restando ancora oggi saldamente e giustamente ancorata alla disciplina del patrimonio dello Stato.

In realtà le fonti tradizionali, e in particolare il regio decreto 2440/1923 e il relativo regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n.827, avevano costruito un sistema in cui la disciplina del patrimonio era collegata a quella dei contratti e comunque all'acquisizione di beni e servizi destinati a incidere sulla consistenza patrimoniale. La visione del patrimonio era comunque diversa da quella attuale nel senso che la normativa mirava più alla conservazione e alla manutenzione dei beni e alla regolarità degli atti di disposizione dei medesimi che non alle moderne esigenze di accrescimento e di valorizzazione in una logica di mercato. Le disposizioni contenute nel regolamento del 1924, ancora in parte vigenti, sono infatti prevalentemente garantiste, ma introducono regole molto valide. Esse riguardano in sintesi:

- la distinzione dei beni in demanio pubblico e beni patrimoniali;
- la distinzione dei beni patrimoniali in immobili e mobili, disponibili e non disponibili;
- la descrizione dei beni immobili patrimoniali in registri di consistenza;
- la regola che gli aumenti, le diminuzioni, e le trasformazioni nel valore e nella consistenza dei beni immobili patrimoniali devono essere registrati nell'inventario generale, nei registri di consistenza e nelle scritture contabili;
- le verifiche e la vigilanza sull'uso dei beni a finalità pubbliche;
- l'elencazione dei beni mobili;
- le regole per la tenuta dei relativi inventari;
- la minuziosa disciplina degli inventari di consegna e di riconsegna rivolti a individuare con precisione le responsabilità dei soggetti cui i beni sono assegnati;
- la configurazione del rendiconto generale dello Stato in due parti, di cui la seconda parte "comprende la dimostrazione della consistenza del patrimonio dello Stato al principio dell'esercizio, delle variazioni verificatesi nel corso del medesimo e della consistenza alla fine di esso distintamente per le attività e le passività che lo compongono.

Quest'ultima materia è stata successivamente riformata soltanto a partire dal 1978 con la legge n.468, ma la sostanza è rimasta la stessa.

La disciplina del patrimonio dei comuni e delle province, interamente derivata dalle suddette leggi, si rinvia nell'ambito più ampio della normativa in materia di contabilità locale contenuta nel testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n.383 e nel regolamento del 1911 ed è rimasta in vigore per lungo tempo fino alla riforma del 1995. I principi generali dettati dalla normativa statale in materia di amministrazione del patrimonio che hanno informato i testi normativi suddetti sono:

- l'unitarietà della disciplina della contabilità finanziaria con quelle della contabilità patrimoniale, pur essendo la prima prevalente rispetto alla seconda;

- l'obbligo della tenuta degli inventari generali e particolari, di consistenza e di consegna rivolto ad assicurare una costante aggiornamento della consistenza dei beni e dei valori, nonché la conservazione e la custodia dei medesimi;
- l'introduzione del conto del patrimonio accanto al conto del bilancio, o conto finanziario, per formare un documento unitario dimostrativo della gestione rappresentato dal conto consuntivo sottoposto all'approvazione del consiglio;
- il riferimento a modelli uniformi di compilazione del conto allo scopo di assicurare l'omogeneità delle scritture e i relativi confronti.

Nel corso del tempo è stato più volte rilevato dalla Corte dei conti, ma anche in altre sedi, che queste regole non sono state rispettate e che la regolare tenuta della contabilità patrimoniale è assente in molti enti locali dove il conto consuntivo viene sostanzialmente a configurarsi come conto finanziario. Questo fenomeno, che ancora perdura, ha comportato la mancata compilazione o il mancato aggiornamento degli inventari, nonostante le numerose disposizioni emanate al riguardo. Ne è così scaturita l'approssimativa conoscenza da parte degli enti della propria situazione patrimoniale e, conseguentemente, la difficoltà di intraprendere azioni o iniziative rivolte alla valorizzazione dei beni posseduti.

I principi generali richiamati sono presenti anche nella vigente disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali contenuta nella parte II del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In realtà la normativa qui confluita è precedente in quanto ha costituito oggetto del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 che ha rappresentato la prima riforma organica della contabilità pubblica riferita agli enti locali. Alla disciplina del rendiconto della gestione, cui appartiene anche il conto del patrimonio, il Testo Unico dedica l'intero Titolo VI concernente la rilevazione e la dimostrazione dei risultati di gestione.

6.2 Gli strumenti della contabilità patrimoniale. Il conto del patrimonio

L'articolo 230 del TUEL n. 267/2000 detta una disciplina organica del conto del patrimonio in stretto collegamento con il *conto economico*. L'introduzione di quest'ultimo documento, come parte integrante del rendiconto della gestione, rappresenta una novità di rilievo in quanto mira ad attivare un sistema di contabilità economica che, sul modello dell'impresa, sia in grado di rilevare i costi e i risultati dell'azione amministrativa. A tale riguardo il *prospetto di conciliazione*, previsto dall'articolo 229 del medesimo testo unico e da cui trae spunto il conto economico, fornisce anche elementi di rettifica e di valutazione con riferimento ad alcune partite del conto del patrimonio.

La definizione del conto del patrimonio, contenuta nel comma 1, non differisce sostanzialmente da quella che al medesimo veniva data dall'articolo 303 del Testo Unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383. Essa appare tuttavia più ampia in quanto così formulata:

“Il conto del patrimonio rileva i risultati della gestione e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell’esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale”.

Mentre il punto di partenza della contabilità finanziaria è rappresentato dal bilancio di previsione, il conto del patrimonio presuppone invece la regolare tenuta degli inventari e di un sistema di contabilità idoneo a rilevare le variazioni che intervengono nel patrimonio nel corso dell’esercizio, sia per cause derivanti dalla gestione del bilancio, sia per altre cause.

Ciò premesso, per quanto riguarda la regolare tenuta degli inventari, occorre osservare che la specifica disciplina contenuta nell’articolo 289 del testo unico 383/1934 è stata abrogata e che gli enti locali sono liberi di disciplinare nel loro regolamento di contabilità questa materia, dando attuazione nello stesso tempo al comma 7 dell’articolo 230 che prevede l’aggiornamento annuale degli inventari medesimi.

Può essere tuttavia utile ricordare, anche come eventuale oggetto di disciplina regolamentare, che il citato articolo 289 prevedeva i seguenti inventari che i comuni e le province dovevano tenere aggiornati:

- *Inventario dei beni immobili soggetti al regime dei beni demaniali*, costituito da uno stato descrittivo dei medesimi, che si articolava in tre parti.
 - *La prima parte* riguardava le strade, le strade ferrate, le piazze, i giardini pubblici e le relative fontane, le panchine, gli alberi e i diritti reali esistenti su tali beni.
 - *La seconda parte* si riferiva agli aerodromi, agli acquedotti, agli immobili di interesse storico, archeologico e artistico, alle raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche, ai cimiteri e ai mercati comunali.
 - *La terza parte* concerneva le strade vicinali soggette ad uso pubblico.
- *Inventario dei beni immobili patrimoniali indisponibili*, che sono gli edifici destinati a sede degli uffici pubblici e gli altri beni immobili destinati a pubblico servizio quali, ad esempio, le sedi degli uffici dell’ente locale, gli edifici scolastici, gli impianti di pubblica illuminazione, i pubblici macelli, le opere pubbliche, gli stabilimenti di bagni pubblici, i pubblici lavatoi, ecc. Di tali beni doveva essere indicata la consistenza e il valore fondiario approssimativo.
- *Inventario dei beni immobili patrimoniali disponibili*, che comprendeva tutti gli altri immobili diversi da quelli in precedenza elencati.
- *Inventario dei beni mobili patrimoniali indisponibili*, che comprendeva gli arredi degli uffici e degli altri immobili destinati a pubblico servizio.
- *Inventario dei beni mobili patrimoniali disponibili*, che comprendeva gli arredi degli uffici e degli altri immobili disponibili.
- *Inventario dei crediti, mutui attivi, prestiti, censi e prestazioni attive non fondiarie.*

- *Inventario dei debiti, oneri e altre passività*, quali mutui e prestiti, censi, canoni, livelli e altre prestazioni passive.
- *Inventario dei titoli di qualunque natura*, che si riferivano sia all'attivo che al passivo del patrimonio.
- *Inventario dei beni dei terzi avuti in deposito*
- .
- *Inventario separato dei beni* per ciascuna istituzione speciale amministrata dal comune o dalla provincia.

Ma se il comma 1 dell'articolo 230 del Testo Unico non si discosta dalla definizione del conto del patrimonio presente nelle fonti tradizionali, il comma 2 definisce in maniera più completa ed organica il patrimonio degli enti locali. Nel precisare che il patrimonio medesimo non è costituito soltanto dal complesso dei beni, ma anche dai rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, la norma collega tali elementi alla loro valutazione e rappresentazione contabile, in modo da poter pervenire all'evidenziazione di un risultato finale differenziale che esprime la consistenza netta della dotazione patrimoniale.

Il comma successivo opera poi un'apparente forzatura, interessante anche ai fini dell'attuazione del decreto legislativo 85/2010 oggetto della presente ricerca, in quanto precisa che nel conto del patrimonio gli enti locali includono anche i *beni del demanio*. In realtà, sia in dottrina sia nella disciplina civilistica, c'è una netta distinzione fra beni del demanio e beni del patrimonio. In questo caso, entrambe le categorie di beni vengono tuttavia incluse nel sistema di contabilità del patrimonio proprio perché costituiscono fattori produttivi in senso economico-aziendale da utilizzare per il conseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Come è stato ricordato nel capitolo 2, ai sensi degli articoli 822 e seguenti del Codice Civile, i beni che fanno parte del *demanio* delle province e dei comuni sono le strade, le autostrade, le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, i cimiteri, i mercati comunali e, infine, gli altri beni che dalla legge sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, fanno parte del *patrimonio indisponibile* dei comuni e delle province gli edifici destinati a sede degli uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati ad un pubblico servizio. Tutti i restanti beni che non hanno natura di bene demaniale costituiscono il *patrimonio disponibile* del comune o della provincia.

Un'ultima annotazione sugli inventari riguarda i beni mobili non inventariabili dell'ente locale i quali non fanno parte del conto del patrimonio. Si tratta di quei beni che, ai sensi del comma 8 del medesimo articolo, sono di facile consumo in considerazione della loro natura, oppure presentano modico valore. Detti beni vanno definiti con il regolamento di contabilità dell'ente e, di norma, la loro gestione è affidata al servizio di economato anche per ragioni di maggiore celerità nella loro acquisizione.

In ordine alla *struttura* del conto del patrimonio, l'articolo 230 prevede, all'ultimo comma, che esso venga redatto su un modello uniforme stabilito con regolamento

governativo. Il D.P.R. 194/1996 ha stabilito il modello suddetto con riferimento alle province, ai comuni, alle città metropolitane e alle unioni di comuni.

La struttura del conto del patrimonio è a sezioni contrapposte, analogamente a quanto avviene per lo stato patrimoniale delle imprese previsto dal Codice civile. Esso si compone di due parti: attivo e passivo, che comprende anche il patrimonio netto.

In particolare, l'*attivo* si divide in tre classi fondamentali:

- a) immobilizzazioni**, a loro volta distinte in immobilizzazioni immateriali, immobilizzazioni materiali (le quali sono iscritte al netto degli ammortamenti) e immobilizzazioni finanziarie;
- b) attivo circolante**, che si divide in rimanenze, crediti, attività finanziarie (che non costituiscono immobilizzi) e disponibilità liquide;
- c) ratei e risconti attivi.**

Al totale dell'attivo, che è dato dalla somma delle tre classi indicate, si aggiungono i conti d'ordine i quali, come è noto, presentano un movimento compensativo e corrispondente con gli analoghi conti della parte del passivo, e che riguardano le classi D (opere da realizzare), E (beni conferiti in aziende speciali), F (beni di terzi).

Il *passivo* si compone di quattro classi, oltre ai conti d'ordine. In realtà, **la classe A**, che riguarda il patrimonio netto, rappresenta un'iscrizione tecnica nel passivo ai fini del bilanciamento del conto. Le classi degli elementi patrimoniali passivi vere e proprie sono:

- b) conferimenti**, che riguardano i trasferimenti in conto capitale e le concessioni a edificare;
- c) debiti**, che sono a loro volta distinti in: debiti di finanziamento, debiti di funzionamento, debiti per IVA, debiti per anticipazioni di cassa, debiti per somme anticipate da terzi, debiti verso imprese controllate, collegate e verso aziende speciali, consorzi, istituzioni, altri debiti;
- d) ratei e risconti passivi**, che si desumono dal prospetto di conciliazione.

Alle classi suddette, si aggiungono i conti d'ordine per importi corrispettivi a quelli dell'entrata e che riguardano:

- e) impegni per opere da realizzare;**
- f) conferimenti in aziende speciali;**
- g) beni di terzi.**

La parte **A)** relativa al **patrimonio netto** è distinta in *netto patrimoniale* e in *netto da beni demaniali* e costituisce il risultato finale del conto del patrimonio. Esso pone in evidenza l'incremento o il decremento netto della sostanza patrimoniale che si è verificato nel corso dell'esercizio per effetto della gestione del bilancio oppure per altre cause.

Per ciascuna delle voci indicate, il conto del patrimonio dimostra la consistenza iniziale, le variazioni intervenute nel patrimonio per effetto delle operazioni di gestione del bilancio, le variazioni intervenute per altre cause e la consistenza finale alla chiusura dell'esercizio. Le variazioni dipendenti da altre cause sono collegate a fenomeni che non sono rilevabili attraverso le scritture di contabilità finanziaria, quali quelli derivanti da cali di magazzino, permuta, furti, incendi, smarrimenti.

L'articolo 230, al comma 6, prevede inoltre la possibilità di introdurre ulteriori strumenti di contabilità patrimoniale da disciplinare con il regolamento di contabilità dell'ente. Si tratta in particolare:

- a) **del conto consolidato patrimoniale** per tutte le attività e passività interne e esterne dell'ente;
- b) **dei conti patrimoniali di inizio e fine mandato** degli amministratori.

In ordine al punto a), si può osservare come nell'ultimo decennio si sia andato intensificando il processo di affidamento di servizi a terzi mediante iniziative di esternalizzazione ritenute più convenienti per la gestione e, in alcuni casi, anche per motivi meno nobili. In relazione all'indicato processo, si manifesta necessario costruire un *conto consolidato del patrimonio* che consideri il complesso di dette attività, in modo da recuperare una visione unitaria in ordine dell'andamento della gestione nei riflessi patrimoniali. E non soltanto in tali riflessi. Meglio sarebbe integrare il conto con altri strumenti rivolti a cogliere gli aspetti complessivi dell'efficienza e dell'economicità della gestione e, soprattutto, dell'efficacia dell'azione amministrativa in termini di soddisfacimento dei bisogni pubblici. La disposizione in esame lascia ampio spazio ai regolamenti di contabilità degli enti locali per disciplinare forme e strumenti di rilevazione e di analisi dell'attività complessiva posta in essere. Ma, nella realtà, la regolamentazione specifica in materia si è manifestata di scarso rilievo e la situazione è mutata con l'emanazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 che reca "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42*". Il decreto prevede, tra l'altro, all'articolo 11 che le regioni e gli enti locali sono tenuti ad adottare comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati, nonché un rendiconto semplificato per il cittadino. I relativi modelli saranno costruiti con metodologie comuni ai diversi enti da definire dopo un periodo biennale di sperimentazione.

La stessa situazione si è verificata nell'elaborazione dei *conti patrimoniali di inizio e fine mandato*. L'articolo 224 del testo unico prevede, nel caso di cessazione degli amministratori, e quindi di passaggio di consegne da un'amministrazione all'altra, che si proceda soltanto ad una verifica straordinaria della cassa dell'ente alla presenza dell'organo di revisione. Si tratta di un adempimento del tutto insufficiente per procedere ad un serio e responsabile passaggio di consegne e dunque l'integrazione della normativa con il regolamento, operata soltanto da pochi enti, si manifestava opportuna anche per corrispondere all'esigenza democratica di conoscenza e di controllo da parte dei cittadini delle politiche seguite a livello locale e dei relativi esiti. Anche in questo caso, la norma è stata superata dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149 che reca "*Meccanismi*

sanzionatore e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n.42". L'articolo 4 del decreto prevede che le province e i comuni sono tenuti a redigere una *relazione di fine mandato*, certificata dall'organo di revisione dell'ente, che deve tra l'altro contenere la descrizione dettagliata delle principali attività svolte durante il mandato in ordine alla *situazione finanziaria e patrimoniale*, evidenziando anche le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati e indicando le azioni intraprese per porvi rimedio.

6.3 L'incidenza della gestione dei beni patrimoniali sulla finanza locale: il ricorso alla contabilità finanziaria

Lo scarso rilievo che continua ad avere l'attenzione per la redazione del conto patrimoniale, il ritardo nell'approvazione dei conti medesimi e soprattutto la mancanza dell'elaborazione, anche a livello nazionale, di un *conto patrimoniale consolidato* degli enti territoriali e, più in generale, delle amministrazioni pubbliche, costringe a ricorrere alle rilevazioni contenute nella contabilità finanziaria per poter conoscere le entrate e le spese afferenti alla gestione dei beni patrimoniali.

La contabilità finanziaria ha sempre caratterizzato e continua a caratterizzare il sistema contabile degli enti locali, anche se la normativa sull'ordinamento finanziario e contabile contenuta nel TUEL n.267/2000 prevede la tenuta di una contabilità economico-patrimoniale che tuttavia non è obbligatoria. La recente riforma introdotta dalla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n.196 conferma questa linea e il decreto legislativo n.118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, precisa all'articolo 2 che le regioni e gli enti locali *"adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale"*.

Al centro del sistema della contabilità finanziaria si colloca il bilancio di previsione degli enti locali, o meglio, l'insieme degli strumenti che lo compongono. In realtà, la nuova disciplina introdotta con il decreto legislativo 77/1995, confluita nel testo unico, tenta di disegnare un sistema di programmazione di bilancio costituito da diversi documenti tra loro collegati da una sequenza logica e operativa. Il sistema si compone infatti come segue:

- Relazione previsionale e programmatica (RPP);
- Bilancio pluriennale (BP);
- Bilancio annuale di previsione (BA);
- Piano esecutivo di gestione (PEG).

La Relazione previsionale e programmatica, intesa come documento generale di piano dell'ente che si collega al Programma di governo o di mandato, esplicita l'indirizzo politico-amministrativo espresso dal consiglio, individua gli obiettivi da raggiungere, orienta e informa gli altri strumenti di programmazione socio-economica, finanziaria e di bilancio. Particolare rilievo assume l'individuazione degli obiettivi da raggiungere, attraverso l'introduzione di opportuni indicatori, proprio perché la concretezza del piano è

un requisito preliminare alla sua possibilità di attuazione mediante il collegamento con gli strumenti di bilancio.

Il Bilancio pluriennale si collega alla Relazione previsionale e programmatica e, nel prevedere il quadro dei mezzi finanziari disponibili nel medio periodo da destinare al finanziamento delle spese occorrenti alla realizzazione degli obiettivi individuati, svolge una duplice funzione come strumento di programmazione finanziaria. In primo luogo, esso traduce in termini finanziari gli obiettivi della Relazione previsionale e programmatica, operando una sorta di verifica di credibilità o di concretezza delle scelte di piano. In altri termini, se l'obiettivo è stato indicato in termini troppo vaghi e generici, non si manifesta possibile la sua traduzione in termini finanziari e il processo di programmazione di bilancio si arresta. Se invece l'obiettivo risulta sufficientemente individuato, si può procedere in sede di bilancio pluriennale ad ulteriori precisazioni e pervenire poi alla quantificazione della spesa necessaria. Se infine l'obiettivo indicato nella Relazione previsionale e programmatica risulta definito in maniera puntuale e persino valutato correttamente con riferimento alla spesa, in sede di bilancio pluriennale se ne prenderà semplicemente atto. L'altra funzione fondamentale del bilancio pluriennale consiste nella verifica della coerenza dell'entità della spesa necessaria per conseguire gli obiettivi programmati con le risorse finanziarie disponibili nel medio periodo. In considerazione della scarsità delle risorse e del requisito del pareggio del bilancio, questa verifica implica l'esigenza di individuare le priorità nelle scelte di piano e di graduare gli obiettivi da raggiungere nel periodo di tempo considerato in modo da assicurare la copertura delle spese necessarie alla loro realizzazione.

In questa visione sistematica, il Bilancio annuale di previsione si colloca nella scia del bilancio pluriennale di cui costituisce la parte afferente al primo anno. Tale coincidenza, espressamente prevista dalla legge, non va dunque intesa in termini meramente contabili, ma come necessario collegamento tra due strumenti che seguono la stessa logica e che si differenziano essenzialmente per il diverso periodo di tempo cui si riferiscono le rispettive previsioni. La funzione autorizzatoria attribuita al bilancio pluriennale e il sistema di classificazione della spesa, molto vicina a quella del bilancio annuale, confermano l'evidenza di una visione unitaria e fortemente integrata dei due documenti. In sostanza, il bilancio di previsione annuale può derivare interamente dal bilancio pluriennale e, nella qualità di documento fondamentale di autorizzazione della gestione, consentirà di effettuare le entrate e le spese in esso previste per realizzare gli obiettivi, o quella parte di essi, che si riferiscono al primo anno.

E' evidente che nel processo di programmazione di bilancio fin qui descritto i vincoli di sequenzialità logica e di coerenza che caratterizzano i vari strumenti operano tutti con riferimento a un solo soggetto che è il consiglio comunale o provinciale competente a deliberare in materia.

Fin qui il modello indica un processo coerente e razionale di decisioni di entrata e di spesa. Ma non basta. E' necessario che le decisioni si trasformino in azioni concrete, in risultati conseguiti, in effettive utilità per le comunità locali. Un notevole passo avanti in tale direzione è rappresentato dal Piano esecutivo di gestione con il quale l'organo esecutivo, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, determina gli obiettivi da raggiungere da parte dei dirigenti o dei responsabili dei servizi e assegna loro le dotazioni necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi. Questo importante strumento, se ben redatto, può realizzare il collegamento tra decisioni di

bilancio e gestione, dando applicazione al principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti.

Ciascuno dei documenti indicati presenta una propria struttura che è stata approvata con il D.P.R. 31 gennaio 1996, n.194 in maniera uniforme con riferimento alla diversa tipologia degli enti locali. Per quanto riguarda la RPP, la struttura prevista rappresenta tuttavia soltanto l'indicazione dei contenuti minimi dato il carattere di documento della programmazione specifico di ciascun ente. Da notare, tuttavia, che la legge prevede la classificazione della spesa in "programmi" e eventuali "progetti". La stessa libertà di introdurre schemi non necessariamente uniformi sussiste per la redazione del PEG che corrisponde all'assetto organizzativo proprio di ciascun ente e ai relativi obiettivi di gestione. La struttura tassativa riguarda dunque il Bilancio pluriennale e il Bilancio annuale di previsione.

Premesso che il bilancio annuale di previsione dei comuni e delle province è un bilancio finanziario di competenza e non anche di cassa come nello Stato e nelle Regioni, la classificazione delle entrate e delle spese è la seguente:

- le entrate si classificano in sei *titoli* secondo la fonte di provenienza, in *categorie* secondo la natura e in *risorse* secondo l'oggetto
- le spese si classificano in quattro *titoli* secondo che siano correnti, d'investimento, per rimborso prestiti o per conto terzi, in *funzioni* secondo l'area di competenza istituzionale dell'ente prevista dalla legge, in *servizi* secondo la struttura organizzativa-tipo e in *interventi* che rappresentano l'unità di base ai fini dell'approvazione consiliare.

Nel PEG le entrate possono essere ulteriormente classificate per particolari oggetti e gli interventi della spesa vengono scissi e sviluppati in *capitoli*, che costituiscono le unità di base ai fini della gestione con riferimento all'oggetto della spesa stessa.

Nell'ambito delle suddette classificazioni delle entrate e delle spese, che sono riportate anche nel conto finanziario o conto del bilancio del rendiconto della gestione, si manifesta possibile individuare, in mancanza di un'ordinata contabilità economico-patrimoniale, entrate e spese attinenti alla gestione dei beni patrimoniali. Le voci maggiormente rilevanti in tal senso sono:

In entrata

- Titolo III – Entrate extratributarie

Categoria 2 – Proventi dei beni dell'ente

- Titolo IV – Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti

Categoria 1 – Alienazione di beni patrimoniali

- Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti
(destinate all'acquisizione di beni patrimoniali)

In spesa

- Titolo I – Spese correnti
Le spese relative alla manutenzione dei beni o al pagamento di interessi per mutui contratti per l'acquisto di beni patrimoniali iscritte nei seguenti *interventi*:
01 - Personale, 02 - Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, 03 - Prestazione di servizi, 06 - Interessi passivi, 07 - Imposte e tasse, 09 - Ammortamenti di esercizio.
- Titolo II – Spese in conto capitale
Le spese attinenti all'acquisizione o alla realizzazione di beni immobili e alla manutenzione straordinaria dei beni patrimoniali comprese nei seguenti *interventi*:
01 - Acquisizione di beni immobili, 02 - Espropri e servitù onerose, 03 - Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia, 04 - Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia.
- Titolo III – Spese per rimborso di prestiti
(relative a prestiti contratti per l'acquisizione di beni patrimoniali).

Nel seguire l'indicato modello di lettura vengono riportate, nell'allegato 1 al presente paragrafo, le tavole dei conti nazionali ISTAT relative alle entrate e alle spese dei comuni riferite al 2008 che costituiscono gli ultimi dati disponibili resi pubblici nel mese di novembre 2011.

Con riferimento alle **entrate**, si osserva quanto segue:

entrate derivanti dai proventi dei beni degli enti (Titolo III – Categoria 2):

accertamenti	1.920,83 milioni di Euro
riscossioni (in conto residui e in conto competenza)	1.738,75 milioni di Euro

-

Dette entrate rappresentano il 31,2 % delle entrate extratributarie e **il 3,4% delle entrate correnti** in termini di accertamento e, rispettivamente, il 32,9 % e il 3,4 % in termini di cassa

- entrate per alienazioni di beni immobili e per diritti reali su beni immobili
(Titolo IV – Categoria 1 – parte -)

accertamenti	1.598,80 milioni di Euro
riscossioni (in conto residui e in conto competenza)	1.534,90 milioni di Euro

di cui:

- per alienazioni e costituzione di diritti reali su aree:
accertamenti 566,90 - riscossioni 611,27

- per concessioni di beni demaniali:
accertamenti 155,27 - riscossioni 158,29

Le entrate per alienazioni di beni immobili e per diritti reali su beni immobili rappresentano l'11,24 % delle entrate del Titolo IV, al netto della riscossione di crediti, in termini di accertamento e l'11,91% in termini di cassa. Questo titolo è tuttavia influenzato dall'entità dei trasferimenti attivi di capitali che varia sensibilmente di anno in anno.

- Entrate derivanti da assunzione di mutui e prestiti e da emissioni di prestiti obbligazionari

Queste entrate sono classificate nelle categorie 3 e 4 del Titolo V e non si conosce quanta parte delle stesse sia destinata all'acquisizione di beni patrimoniali.

Tuttavia la loro caratteristica di prestiti a lungo termine e tenuto conto dell'obbligo stabilito dall'ultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione di ricorrere all'indebitamento solo per finalità di investimento, si può ragionevolmente supporre che le detti prestiti siano destinati alla realizzazione di opere pubbliche e pertanto all'incremento quantitativo o qualitativo del demanio e del patrimonio del comune

accertamenti	5.180,30 milioni di Euro
riscossioni (in conto residui e in conto competenza)	4.229,70 milioni di Euro

Più complessa si manifesta l'analisi della **spesa** dei comuni attinente alla gestione del patrimonio che, come si è detto, è compresa in poste di bilancio più aggregate di cui non sono disponibili specificazioni ulteriori nelle statistiche ufficiali. In particolare, in base alle tavole dei conti nazionali ISTAT, gli *interventi* maggiormente interessati presentano i seguenti dati:

Titolo I – Spese correnti

	Impegni	Pagamenti (in c/comp. + res.)
	<i>(in milioni di euro)</i>	
Personale	16.244	16.266
Acquisti di beni di consumo	1.897	1.824
Prestazione di servizi	21.223	19.241
Interessi passivi	2.651	2.631
Oneri tributari	1.255	1.204
Ammortamenti di esercizio	0,574	0,030

Titolo II – Spese in conto capitale

	Impegni	Pagamenti (in c/comp. + res.)
	(in milioni di euro)	
Acquisizione di immobili	15.526	13.658
Espropri e servitù onerose	0,365	0,185
Acquisto e utilizzo di beni per realizzazioni in economia	0,233	0,266

Titolo III – Spese per rimborso di prestiti

	Impegni	Pagamenti (in c/comp. + res.)
	(in milioni di euro)	
Rimborso di quote di capitali di mutui e prestiti, di prestiti obbligazionari e per estinzione anticipata di prestiti	3.408	3.418

L'esame dei suddetti dati così aggregati non consente di individuare la spesa attinente alla gestione dei beni immobili da parte dei comuni, ma è possibile formulare qualche considerazione al riguardo. Tra le *spese correnti* si può ritenere che una parte rilevante degli acquisti di beni di consumo e delle prestazioni dei servizi sia destinata alla manutenzione degli edifici pubblici e alla tutela dei beni ambientali. Per quanto riguarda gli interessi passivi, essi si riferiscono in gran parte all'ammortamento di mutui assunti per la realizzazione di opere pubbliche o per l'acquisizione di beni immobili. I dati attinenti agli ammortamenti di esercizio, i quali riguardano anche gli edifici, le strade, i ponti e altri beni demaniali e patrimoniali, non sono attendibili in quanto l'articolo 167 del TUEL non ha avuto più applicazione per la difficoltà di ordine finanziario di costituire fondi destinati al rinnovo del capitale fisso. I dati relativi alla *spesa in conto capitale* forniscono qualche informazione più significativa soprattutto con riferimento all'acquisizione di beni immobili che ha comportato nel 2008 impegni di spesa per oltre 15 miliardi di euro. Per quanto riguarda infine la componente relativa al rimborso delle quote di capitale per ammortamento dei mutui, vale quanto già detto a proposito degli interessi passivi.

In sostanza, si può osservare come in mancanza di un conto patrimoniale consolidato sia difficile e incerto, attraverso l'esame della sola contabilità finanziaria,

ricostruire il quadro complessivo delle entrate e delle spese, o meglio dei costi e dei ricavi, che gli enti locali sostengono e conseguono nella gestione dei beni patrimoniali. E' però evidente che le entrate derivanti dai proventi patrimoniali e dall'alienazione di beni immobili, **pari al 9,7,% delle entrate finali**, assumono un rilievo abbastanza marginale sia per la loro entità, sia per l'aleatorietà delle operazioni di alienazione dei beni, sia per la grave difficoltà di ricorrere all'indebitamento per migliorare o accrescere il patrimonio immobiliare. Tuttavia non si può negare che sussistono ampi spazi potenziali per interventi di valorizzazione nei quali vanno collocati anche i beni che saranno trasferiti ai sensi del decreto 85/2010.

6.4 Le iniziative legislative più recenti in materia di rilevazione e valorizzazione del patrimonio degli enti locali

Tra i numerosi e frequenti interventi legislativi e amministrativi rivolti a richiamare l'attenzione degli enti locali sull'esigenza di tenere aggiornati gli inventari e la contabilità del patrimonio e procedere alla valorizzazione dei medesimi, vanno segnalati i tre seguenti relativi agli ultimi anni.

La legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008) prevede all'articolo 2, commi 594 – 599, l'adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di "Piani triennali" rivolti alla razionalizzazione e all'utilizzo delle dotazioni strumentali, delle autovetture di servizio e dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali. Dall'esame del comma 599 emerge che, in quest'ultimo caso, l'adozione dei piani deve essere preceduta da una ricognizione propedeutica dei beni da includere nei piani medesimi i cui dati vanno comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze in due elenchi. Il primo elenco riguarda i beni immobili ad uso abitativo o di servizio sui quali l'amministrazione vanta diritti reali con l'indicazione dei seguenti dati:

- titolo da cui deriva il diritto reale;
- consistenza complessiva;
- eventuali proventi annuali tratti dalla cessione in locazione;
- eventuali proventi annuali tratti dalla costituzione, in relazione agli stessi beni, di diritti reali a favore di terzi.

Il secondo elenco riguarda i beni immobili ad uso abitativo o di servizio dei quali l'amministrazione ha la disponibilità a qualunque titolo con l'indicazione dei seguenti dati:

- titolo da cui deriva la disponibilità;
- consistenza complessiva;
- quantificazione degli oneri annui complessivamente sostenuti a qualunque titolo per assicurarne la disponibilità.

La comunicazione dei dati andava effettuata sulla base di criteri e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'Agenzia del demanio, da adottare entro il 30 marzo 2008 e fino ad oggi non ancora emanato.

Particolare rilievo assume l'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133 e dichiarato in parte illegittimo dalla Corte costituzionale. L'articolo, rubricato "Riconoscimento e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali", pone l'obbligo a ciascuno degli enti suddetti di redigere il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari sulla base di un apposito elenco dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione o di dismissione. Il Piano va allegato al bilancio di previsione e l'inserimento degli immobili in esso ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica (94).

⁹⁴ "La Corte costituzionale, con sentenza n. 340 del 16 dicembre 2009, depositata il 30 dicembre 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, esclusa la proposizione iniziale: «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica».

L'art. 58 del D. L. 112/2008 prevede al primo e secondo comma che:

"1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione;

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; 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. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente".

Come rivela il tenore testuale dell'articolo, si tratta di una norma che affida agli enti locali la formazione degli elenchi in essa previsti, sulla base di valutazioni demandate agli enti medesimi, con lo scopo di favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di «valorizzazione ovvero di dismissione», nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali.

La norma censurata stabilisce che «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; 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. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente».

Ad avviso della Corte costituzionale, “ancorché nella ratio dell’art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c’è dubbio che, con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch’essa rientrando nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all’effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione.

Ai sensi dell’art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (ex plurimis: sentenze nn. 237 e 200 del 2009).

Orbene la norma in esame, stabilendo l’effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l’eccezione dei casi previsti nell’ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d’intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale (sentenza n. 401 del 2007).

Alla stregua di queste considerazioni deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’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, Cost., restando assorbito ogni altro profilo.

Da tale declaratoria, tuttavia, resta esclusa la proposizione iniziale del comma 2, secondo cui «L’inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica». Infatti, in primo luogo, la suddetta disposizione non risulta oggetto di specifiche censure. In secondo luogo, mentre la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile è un effetto legale conseguente all’accertamento che si tratta di beni non strumentali all’esercizio delle funzioni istituzionali dell’ente, la destinazione urbanistica va ovviamente determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme vigenti”.

Effetti della sentenza

A seguito della sentenza della Corte costituzionale permane l’impianto generale delineato dall’art. 58 e quindi:

1) Regioni, Province, Comuni e altri Enti Locali, con deliberazioni dei rispettivi organi consiliari, redigono il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione che consiste in un apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione;

2) L’inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica.

A seguito della sentenza della Corte tuttavia l’inserimento nel piano e la previsione della destinazione urbanistica non costituiscono immediatamente variante allo strumento urbanistico generale, come originariamente previsto dalla seconda parte del comma 2, dichiarato incostituzionale (“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 (...)).

E’ necessario invece che la deliberazione che dispone la destinazione urbanistica dell’immobile inserito nel piano delle alienazioni sia sottoposta alle procedure previste dalle disposizioni regionali vigenti in materia di governo del territorio e di varianti agli strumenti urbanistici comunali.

Nel rispetto della ratio della previsione dell’art. 58, in cui si ravvisano chiaramente profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, di competenza statale, appare urgente che le singole Regioni procedano ad adottare con urgenza i necessari atti di indirizzo che disciplinino in modo rapido e semplificato la verifica e l’approvazione delle deliberazioni comunali, attraverso una procedura idonea a verificare esclusivamente “la conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni”.

Sono facilmente immaginabili le conseguenze sui bilanci degli Enti Locali in caso di ritardi nei provvedimenti regionali, in particolare per quei Comuni e Province che hanno già approvato il piano delle alienazioni, ai sensi e con gli effetti previsti dall'art. 58, allegato al bilancio di previsione 2009 o 2010 e ancor di più per quegli Enti che hanno già provveduto ad alienare immobili valorizzati ai sensi del medesimo art. 58 e che potrebbero trovarsi esposti a prevedibili contenziosi.

Com'è noto l'art. 136 della Costituzione prevede che "Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione"; e l'art. 30 della Legge 11 marzo 1953 n. 87 disciplina ulteriormente gli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale.

La Cassazione ha più volte ribadito che "Le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche "consolidate" per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudica, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza". Pertanto quando un ente o un'amministrazione dello Stato revoca un atto ormai perfetto valido ed efficace basandosi sull'assunto che l'atto risulta essere in vigore in base ad una norma incostituzionale, nonostante che l'atto stesso risulti avere tali requisiti sin dall'inizio o li abbia acquisiti nel corso del tempo e, comunque, prima della sentenza d'incostituzionalità ovvero, in caso di vizi, quest'ultimi non siano stati fatti valere nella sede opportuna rispettando i modi e i tempi dell'impugnazione, è possibile ricorrere ai T.A.R. per l'annullamento del provvedimento. Questo significa che una legge, anche se dichiarata incostituzionale, continua ad esplicare i suoi effetti per quei rapporti costituitisi prima della sentenza della Corte costituzionale per un principio che può definirsi "di legalità". La stessa legge dovrà comunque essere disapplicata per i rapporti non ancora costituiti o in corso di perfezionamento. In ogni caso si avrà come risultato di ritenere, comunque, abrogata la norma incostituzionale nei confronti di eventuali nuovi rapporti o nei confronti di quelli in corso di costituzione e non ancora perfetti; sarà valida ed efficace per quelli perfezionatisi in momenti precedenti al giudizio della Corte costituzionale.

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra esposto si può ritenere che ai sensi dell'art. 58 del D. L. 12/2008, convertito in Legge 133/2008, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 340/2009:

- 1) Regioni, Province, Comuni e gli altri Enti Locali, con deliberazione consiliare, redigono il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione;
- 2) Gli Enti di cui al punto 1) inseriscono nel piano un apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione;
- 3) L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile;
- 4) Contestualmente all'inserimento nel Piano, la deliberazione dispone espressamente la destinazione urbanistica di ogni singolo immobile da valorizzare ovvero da dismettere;
- 5) Qualora la destinazione urbanistica disposta per il singolo immobile costituisce variante allo strumento urbanistico generale, è necessario – ai fini dell'efficacia definitiva della variante – che questa sia determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme regionali.

Al riguardo va precisato che:

- a) È da considerare comunque ammissibile l'adozione della variante specifica adottata dall'ente locale ai sensi dell'art. 58 del D. L. 112/2008 anche se non espressamente prevista in tale forma dalla vigente normativa regionale; la legittimazione ad indicare espressamente la destinazione urbanistica di ogni singolo immobile da valorizzare ovvero da dismettere è attribuito all'ente locale dall'art. 58, comma 2, nella parte ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte, tenendo conto del fatto che nella ratio dell'art. 58 sono ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti;
- b) E' auspicabile l'emanazione da parte delle singole Regioni di atti di indirizzo e procedurali che individuino le modalità per l'esercizio della verifica di conformità delle deliberazioni dei Consigli Comunali agli atti di pianificazione sovraordinata di competenza regionale e provinciale;
- c) In assenza di specifiche indicazioni regionali, le deliberazioni consiliari adottate ai sensi dell'art. 58 saranno soggette all'iter previsto per le varianti ordinarie agli strumenti di pianificazione comunale;

Gli elenchi dei beni contenuti nel Piano, da pubblicare mediante le forme previste per ciascun ente, hanno effetto dichiarativo della proprietà in assenza di precedenti trascrizioni. I comuni possono individuare forme di valorizzazione dei beni in maniera autonoma nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi. Tutti gli enti proprietari possono inoltre conferire i beni immobili, anche residenziali, a fondi comuni di investimento immobiliare o promuoverne la costituzione.

La norma non ha ancora avuto generale applicazione, pur non mancando numerosi esempi di enti locali che procedono alla redazione e attuazione di Piani rivolti a riordinare, gestire e valorizzare il proprio patrimonio immobiliare. Non sono pertanto disponibili dati riepilogativi di detti Piani che possono contribuire ad una migliore conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico delle regioni, delle province, dei comuni e di altri enti locali.

Con l'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201 “ *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*” sono stati sostituiti i primi due commi dell'articolo 58 prevedendo, tra l'altro, che nel *Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari* degli enti territoriali, da allegare al bilancio di previsione, siano compresi anche quelli appartenenti a società o enti a totale partecipazione degli stessi enti territoriali e siano inseriti, previa intesa, anche immobili di proprietà dello Stato che insistono nei relativi territori.

Un'ulteriore norma in materia di disciplina del patrimonio immobiliare pubblico riguarda la partecipazione di tutte le amministrazioni pubbliche, e quindi anche degli enti locali, alla ricognizione degli immobili di proprietà dello Stato ubicati nei rispettivi territori. Si tratta dell'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) che, tra l'altro, dispone che tutte le amministrazioni pubbliche che utilizzano o detengono immobili di proprietà dello Stato o di proprietà delle stesse trasmettono al MEF l'elenco dei predetti beni ai fini della redazione del conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato⁹⁵.

6) E' fatta salva la legittimità degli atti di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari adottate dagli Enti Locali già perfezionati ed efficaci, comprensivi dell'indicazione espressa della destinazione urbanistica.

7) Gli atti in itinere, di prossima adozione o non ancora perfezionati ed efficaci, vanno assoggettati alle procedure regionali di approvazione delle varianti urbanistiche.”

(Nota a sentenza di Carlo Rapicavoli, in “*Filodiritto*” 25.1.2010)

⁹⁵ Articolo 2, comma 222, legge 23 dicembre 2009, n.191(legge finanziaria 2010) “*Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le amministrazioni pubbliche di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici, trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato previsto dall'articolo 6, comma 8, lettera e), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, e del conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Entro il 31 gennaio di ciascun anno successivo a quello di trasmissione del primo elenco, le amministrazioni di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, comunicano le eventuali variazioni intervenute. Qualora emerga l'esistenza di immobili di proprietà dello Stato non in gestione dell'Agenzia del demanio, gli stessi rientrano nella gestione dell'Agenzia. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'obbligo di comunicazione può essere esteso ad altre forme di attivo ai fini della redazione dei predetti*

Al fine di agevolare la trasmissione dell'elenco identificativo dei beni e dei relativi aggiornamenti, il Dipartimento del tesoro ha realizzato un portale informatico definito "Conto del patrimonio dello Stato" in modo che tutte le Amministrazioni pubbliche interessate possono comunicare i dati in modalità telematica a partire dal 31 marzo 2010 ed entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Per effetto di tale disposizione, la Ragioneria generale dello Stato è in grado di elaborare il Conto generale del patrimonio dello Stato in maniera più completa, ma esso continua ad assumere una struttura complessa, poco comprensibile e soprattutto a presentare una drammatica situazione di squilibrio tra attivo e passivo, in quanto fortemente influenzata dall'ingente mole delle passività finanziarie.

6.5 La consistenza dei beni immobili patrimoniali pubblici, lo sviluppo potenziale dei medesimi, i probabili effetti dell'attuazione del decreto 85/2010

Nel Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010, approvato con la legge 11 novembre 2011, n.181, la situazione patrimoniale *"resta stabilita come segue"*:

	<i>in euro</i>	
Attività		
Attività finanziarie	566.396.723.207,22	
Attività non finanziarie prodotte	265.186.157.896,04	
Attività non finanziarie non prodotte	<u>3.980.610.446,95</u>	
		835.563.491.550,21
Passività		
Passività finanziarie	<u>2.279.923.203.413,04</u>	
		2.279.923.203.413,04
Eccedenza passiva al 31.12.2010	<u>1.444.359.711.862,63</u>	

A parte la considerazione che, a differenza del bilancio di previsione, il Rendiconto generale dello Stato non viene pubblicato nella GU insieme con la legge di approvazione, le poste attinenti al patrimonio immobiliare hanno sede tra le *"Attività non finanziarie"*. Esse trovano la loro esplicitazione in alcuni prospetti dell'Appendice al Conto generale del patrimonio dai quali risulta la consistenza dei beni immobili patrimoniali dello Stato al 31 dicembre 2010 di oltre 56 miliardi di euro suddivisi, secondo la classificazione SEC '95, come indicato nell'allegato 2 al presente paragrafo. Dal prospetto emerge, tra l'altro, che quasi la metà di detti beni è costituita da fabbricati

conti patrimoniali. In caso di inadempimento dei predetti obblighi di comunicazione e di trasmissione, l'Agenzia del demanio ne effettua la segnalazione alla Corte dei conti."

civili adibiti a fini istituzionali (comprese le caserme) per un importo di 27, 5 miliardi di euro e che i beni artistici e archeologici costituiscono il 34 % del totale (19.085 miliardi di euro).

Su questa massa complessiva di beni, che presenta tuttavia forti vincoli ai fini della valorizzazione in termini economici, va correlata la modesta operazione di attribuzione dei beni dello Stato agli enti territoriali prevista dal decreto legislativo 85/2010 e valutata approssimativamente nell'ordine di 1.800 milioni di euro.

Per conoscere meglio la consistenza del patrimonio immobiliare pubblico, la sua suddivisione tra i diversi enti istituzionali e i rendimenti attuali e potenziali, si riportano alcune pregevoli elaborazioni presentate da *Edoardo Reviglio* in occasione del Seminario “ Il Patrimonio dello Stato” organizzato dal MEF il 29 settembre 2011 a Roma.

In base a dati desunti dal conto patrimoniale e dalle stime della Banca d'Italia, la consistenza complessiva degli immobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche è valutata in 425 miliardi di euro al valore stimato di mercato così suddivisi:

Stato	62mld euro	rend. attuale 0,1%	rend. pot. 6%
Regioni ed enti locali	349mld euro	rend. attuale 0,5%	rend. pot. 6%
Altre Amm.ni pubbliche	14mld euro		

La consistenza dei beni appartenenti agli enti territoriali (Regioni ed enti locali 82%) è dunque di molto superiore a quella di proprietà dello Stato (14,6%). La proprietà è tuttavia disseminata in oltre 9.000 amministrazioni pubbliche: Stato centrale, Regioni, province, comuni, unioni di comuni, comunità montane, aziende sanitarie locali, università, enti previdenziali, camere di commercio, industria e agricoltura, agenzie regionali di sviluppo, autorità portuali, aziende territoriali per l'edilizia.

Più in particolare, la distribuzione dei beni immobili tra i diversi enti può essere ricostruita come segue (*in miliardi di Euro*):

Stato	62
Regioni	11
Province	36
Comuni	267
Aziende sanitarie locali	25
Università	10
Altri enti pubblici	14
 Totale	 425

La maggiore concentrazione della proprietà dei beni immobili si riscontra dunque nei comuni, ma si stima che la parte considerata libera e disponibile per operazioni di alienazione o di valorizzazione economica non superi il 10%. A rendere più complessa la situazione concorre la diffusa distribuzione dei beni immobili dei comuni nel territorio in quanto si stima che l'80% circa dei terreni e dei fabbricati appartiene a comuni con popolazione al di sotto di 30.000 abitanti.

La conoscenza puntuale della consistenza e delle caratteristiche del patrimonio immobiliare pubblico e delle possibilità di valorizzazione assume oggi un valore fondamentale nel quadro delle misure di risanamento del debito. In effetti, già il decreto legislativo 85/2010 stabilisce, all'articolo 9, comma 5, che le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito o dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi sono conferiti, vengono acquisite dall'ente soltanto per il 75%. Questa quota, inoltre, va destinata prioritariamente alla riduzione del debito dell'ente e solo per la parte eccedente ad investimenti. La restante quota del 25% è destinata al "Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato". Le risorse derivanti dall'alienazione di beni immobili o dalla cessione di quote di fondi immobiliari sono dunque destinate ad incidere solo per tre quarti sulle entrate del Titolo IV del bilancio degli enti locali e non saranno presumibilmente utilizzabili per spese di investimento in considerazione della generale situazione di indebitamento dei medesimi enti. locali. Circostanza questa che certamente non aiuta la conclusione delle operazioni suddette.

Ancora più deciso è il nesso tra la valorizzazione dei beni patrimoniali e l'esigenza di riduzione del debito pubblico contenuto nella legge di stabilità 2012 e nel decreto-legge "salva Italia" n. 201 del 6 dicembre 2011.

Tra le misure rivolte ad assicurare il pareggio del bilancio dello Stato entro il 2013, gli articoli 6 e 7 della legge 12 novembre 2011, n.183 (legge di stabilità) prevedono un'imponente operazione di dismissione dei beni immobili e dei terreni agricoli dello Stato e degli enti pubblici non territoriali. La procedura prevista per la dismissione dei beni immobili consiste nel conferire o nel trasferire i suddetti beni ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare o ad una o più società, anche di nuova costituzione. Per quanto riguarda i beni interessati all'operazione, la legge prevede due eccezioni: immobili dello Stato adibiti ad uso residenziale; immobili da trasferire agli enti territoriali ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85 oggetto della presente ricerca. L'attuazione della norma è affidata ad una procedura complessa che parte dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del ministro competente da emanare a determinate scadenze. Il primo decreto, rivolto a individuare i beni immobili di proprietà dello Stato e una quota non inferiore al venti per cento delle carceri inutilizzate e delle caserme dismissibili, dovrà essere emanato entro il 30 aprile 2012. Segue poi tutta una serie di decreti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze rivolti a stabilire le modalità e i criteri di conferimento dei beni e le procedure di individuazione e di eventuale costituzione delle società di gestione del risparmio o di altre. Importante segnalare che, nella cessione delle quote dei fondi o delle azioni delle predette società, occorrerà seguire in via prioritaria il collocamento mediante offerta pubblica di vendita e che il MEF può accettare come corrispettivo delle cessioni anche titolo di Stato. Questi ultimi dunque diventano moneta di scambio e concorrono, attraverso il ritiro, a ridurre il debito. I proventi netti di questa imponente operazione sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato o attribuiti all'Agenzia del demanio per l'acquisto diretto sul mercato di titoli di Stato da detenere fino alla scadenza. L'operazione dovrà condurre, secondo la lettera di intenti inviata alla Commissione europea, alla realizzazione di proventi di almeno cinque miliardi l'anno per un triennio.

Occorrerà tuttavia far presto considerato che l'elenco degli immobili da dismettere non è ancora noto e che la prima individuazione va effettuata entro il 30 aprile 2012.

A riguardo si manifesta di grande attualità la seguente riflessione di E. Reviglio: *“Classificare e contare i beni del patrimonio pubblico è un esercizio fondamentale, difficile e complesso, che ci impegna ad un ripensamento, sempre vivo ed attento, sulla natura dello Stato, sulla sua conformazione, sulla sua continua trasformazione, nella dimensione, nella struttura e nella qualità. L'evoluzione del pensiero sullo Stato, le nuove tecnologie, le nuove esigenze economiche e sociali, culturali ed ambientali, richiedono che questo esercizio di continuo ripensamento, che è nella natura stessa della politica, possa poggiare su una rappresentazione affidabile e intelligente, della proprietà dello Stato. E poiché è nel potere pubblico la facoltà di ridisegnare la frontiera tra proprietà pubblica e proprietà privata, è necessario che esso, il potere pubblico, abbia i migliori strumenti conoscitivi su cui elaborare le sue scelte”* (Accademia dei Lincei, maggio 2007).

Una nuova e importante disciplina delle dismissioni dei beni immobili del patrimonio pubblico è stata infine dettata dall'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”* che viene esposta in sintesi nel capitolo 8 relativo alle conclusioni proprio perché disegna un nuovo scenario di sviluppo.

Un'ultima annotazione riguarda il rapporto tra la valorizzazione degli immobili e la riduzione del debito con riferimento all'entità delle due grandezze che si riscontra nello Stato e negli enti locali. Come si è visto in precedenza, la proprietà dei beni immobili patrimoniali spetta per oltre il 70 % ai comuni e alle province e per meno del 15% allo Stato. Con riferimento allo stock del debito pubblico accumulato che, in base alle stime più recenti, è di 1.897,9 mld di euro di cui 58,4 mld riferibili agli enti locali (Bollettino statistico Bankit 15.2.2012), l'incidenza percentuale è rispettivamente del 3% e del 94%. Un ben diverso ordine di grandezza dunque!

In conclusione, dai dati esistenti e richiamati nel presente paragrafo non si manifesta possibile formulare ipotesi fondate in ordine ai probabili effetti dell'attuazione del decreto 85/2010 sulla finanza degli enti locali sia con riferimento ai tempi nei quali avverrà in concreto l'attribuzione dei beni (se avverrà!), sia per la natura dei beni stessi, sia per l'incertezza che domina le reali possibilità di valorizzazione economica.

L'introduzione nella legge di stabilità 2012 di regole analoghe per la valorizzazione dei beni immobili dello Stato e degli enti pubblici non territoriali, attraverso il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare o a società di gestione del risparmio, e soprattutto la nuova disciplina della dismissione dei beni immobili del patrimonio pubblico dettata dal decreto Monti *“salva-Italia”* aprono tuttavia nuove prospettive che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche e, in particolare, gli enti locali.

ALLEGATO 1

Tabella 1 - Entrate delle amministrazioni comunali per gestione, classe di popolazione, titolo, categoria e voce economica - Anno 2008 (dati definitivi in migliaia di euro)

Titoli categorie e voci economiche	TOTALE ITALIA	accertamenti	Riscossioni	
			competenze	c/residui
Entrate tributarie				
Categoria 1 - Imposte		14.728.233	10.992.803	3.892.537
ICI su abitazione principale per fattispecie non esenti		1.320.039	981.844	481.494
ICI su fattispecie diversa da abitazione principale		8.415.993	6.692.997	1.776.886
Imposta di scopo		6.051	1.138	3.295
Imposta comunale sulla pubblicità (al netto dell'imposta su insegne)		335.632	264.201	43.547
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica		705.149	659.563	18.627
Addizionale Irpef		2.772.594	1.353.060	1.462.360
Compartecipazione Irpef		868.915	857.768	13.145
Altre imposte		303.860	182.231	93.183
Categoria 2 - Tasse		5.084.488	2.423.557	2.012.767
Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche		216.211	165.675	35.242
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani		4.680.344	2.162.510	1.900.723
Tassa di concessione su atti e provvedimenti comunali		7.058	4.071	4.719
Altre tasse		180.874	91.301	72.083
Categoria 3 - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie		566.797	410.994	143.626
Diritti sulle pubbliche affissioni		68.611	49.328	16.538
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie		498.187	361.667	127.088
Totale		20.379.519	13.827.355	6.048.930

Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti

<i>Categoria 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato</i>	15.019.391	13.670.598	1.368.877
Fondo ordinario	6.707.023	6.246.420	958.941
Fondo perequativo fiscalità locale	773.378	774.823	1.175
Fondo sviluppo investimenti	637.828	630.372	50.595
Fondo consolidato	1.842.769	1.840.538	10.309
Trasferimenti compensativi per ICI sull'abitazione principale	2.378.077	2.183.693	3.002
Altri contributi	2.680.316	1.994.753	344.855
<i>Categoria 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione</i>	4.896.107	3.236.449	1.139.366
di cui entrate da contribuzione regionale a specifica destinazione per finanziare spese di personale	403.381	298.839	71.642
di cui per rimborso finanziamento statale ICI ex art. 1 co.4 ultimo periodo DL 93/08	61.672	32.405	1.604
<i>Categoria 3 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate</i>	972.510	641.930	237.311
<i>Categoria 4 - Contributi e trasferimenti da parte di Organismi comunitari e internazionali</i>	30.763	18.700	24.328
<i>Categoria 5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico</i>	806.169	417.581	314.672
di cui dalle Province per rimborso statale ICI ex art.1 co. 4 ultimo periodo DL. 93/08	17.103	7.630	8.348
di cui dalle Province per altri contributi	140.038	74.113	59.404
di cui da altri enti	393.174	206.076	148.175
di Comuni associati in Unione di Comuni	25.213	11.244	9.522
Totale	21.724.940	17.985.258	3.084.553
Entrate extratributarie	6.168.523	3.715.508	1.567.342
<i>Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici</i>			
Segreteria generale, personale e organizzazione	162.145	139.545	19.381
Ufficio tecnico	78.159	66.006	7.628

Anagrafe, Stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	70.416	59.296	7.573
Uffici giudiziari	1.136	805	271
Polizia municipale - risorse generali	236.446	116.012	38.221
Polizia municipale - risorse finalizzate codice della strada	1.532.902	859.105	225.704
Scuola materna	56.967	44.703	11.211
Istruzione elementare	21.151	16.571	3.900
Istruzione media	3.090	1.906	1.231
Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi	635.436	495.442	112.362
Biblioteche, musei e pinacoteche	30.419	27.668	3.606
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	39.902	32.771	6.289
Piscine comunali	14.428	10.325	3.297
Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	61.069	38.089	15.489
Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	5.286	4.585	600
Servizi turistici	22.818	20.025	1.390
Manifestazioni turistiche	8.246	6.664	1.486
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	155.865	110.112	30.491
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	16.605	4.802	14.768
Urbanistica e gestione del territorio	66.605	55.388	7.816
Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia econ. popol.	3.057	2.169	653
Servizio idrico integrato	792.239	148.272	522.907
Tariffa di igiene ambientale	252.006	110.206	104.613
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	219.849	180.342	37.389
Proventi servizi di prevenzione e riabilitazione	13.089	9.131	4.012
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	282.613	242.190	42.698
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	113.743	88.888	24.118

Servizio necroscopico e cimiteriale	207.507	160.985	33.397
Entrate da sanzioni amministrative, ammende e oblazioni	144.489	66.060	29.822
Altri proventi	920.840	597.444	255.018
Categoria 2 - Proventi dei beni dell'ente	1.920.827	1.225.720	513.030
C.O.S.A.P.	341.416	284.545	33.121
Canone per concessioni cimiteriali	213.941	164.886	31.036
Altri proventi	1.365.471	776.289	448.872
Categoria 3 - Interessi su anticipazioni o crediti	519.889	410.457	81.876
Categoria 4 - Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	566.122	448.292	149.884
Categoria 5 - Proventi diversi	4.856.888	1.519.034	760.628
Totale	14.032.249	7.319.012	3.072.760
Entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti			
Categoria 1 - Alienazione di beni patrimoniali	2.121.804	1.322.419	757.704
Alienazione beni mobili e diritti reali su beni mobili	87.828	61.775	37.108
Alienazione beni immobili e diritti reali su beni immobili	1.598.802	984.542	550.462
di cui: aree	566.898	366.637	234.638
Concessione di beni demaniali	155.267	108.537	49.748
Alienazione di beni patrimoniali diversi	279.907	167.565	120.387
Categoria 2 - trasferimenti di capitali dallo Stato	1.632.587	686.645	765.860
Categoria 3 - trasferimenti di capitali dalla regione	5.243.166	878.349	3.727.724
Categoria 4 - trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	932.234	134.615	555.602
di cui: dalle Province	189.649	35.488	152.806
Categoria 5 - Trasferimenti di capitali da altri soggetti	4.296.686	3.309.475	740.342
Permessi di costruire e relative sanzioni	3.221.735	2.807.027	302.454
Trasferimenti di capitali straordinari da altri soggetti	1.074.951	502.448	437.888
di cui: da imprese	508.569	245.157	208.347
da famiglie (eredità e donazioni)	63.983	29.429	24.632
Categoria 6 - Riscossione di crediti	4.149.817	2.649.129	1.448.457

Totale	18.376.294	8.980.634	8.035.689
Entrate derivanti da accensioni di prestiti			
<i>Categoria 1 - Anticipazioni di cassa</i>	3.244.071	3.204.631	8.443
<i>Categoria 2 - Finanziamenti a breve termine</i>	37.269	21.144	14.153
<i>Categoria 3 - Assunzioni di mutui e prestiti</i>	4.689.309	496.221	3.102.396
<i>Categoria 4 - Emissioni di prestiti obbligazionari</i>	490.992	479.586	151.518
Totale	8.461.641	4.201.583	3.276.511
Entrate da servizi per conto di terzi			
Totale	8.140.546	6.776.728	704.732
Totale generale delle entrate	91.115.189	59.090.570	24.223.175

ALLEGATO 2**Tabella 2 - Spese delle amministrazioni comunali per gestione, classe di popolazione, titolo, categoria e voce economica - Anno 2008 (dati definitivi in migliaia di euro)**

Titoli, funzioni e interventi	Impegni	Pagamenti	
		Competenze	c/residui
TOTALE ITALIA			
Spese correnti			
Personale	16.243.580	14.665.952	1.600.880
Acquisto di beni di consumo e/o materie prime	1.897.254	1.161.067	662.906
Prestazioni di servizio	21.223.318	12.750.898	6.489.716
Utilizzo di beni di terzi	529.351	374.598	106.703
Trasferimenti correnti	5.565.618	3.163.639	1.992.502
Interesse passivi e oneri finanziari diversi	2.650.716	2.586.076	44.999
Oneri tributari	1.255.416	1.012.249	191.856
Oneri straordinari della gestione corrente	869.734	395.368	435.152
Ammortamenti di esercizio	574	18	12
Totale	50.235.561	36.109.865	11.524.726
Spese in conto capitale			
Acquisizione di immobili	15.526.361	1.625.511	12.005.563
Espropri e servitù onerose	365.695	60.894	124.527
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	177.501	37.416	142.280
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	55.959	11.387	74.969
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico - scientifiche	968.021	208.038	594.128
Incarichi professionali esterni	424.869	51.388	275.106
Trasferimenti di capitale	1.468.713	380.113	896.344
Partecipazioni azionarie	235.616	176.418	76.984
Conferimenti di capitale	280.322	74.064	158.718
Concessione di crediti e anticipazioni	4.092.258	3.686.073	144.699
Totale	23.595.315	6.338.302	14.493.318

Spese per rimborso di prestiti

Rimborso di anticipazioni di cassa	3.248.114	2.735.530	405.820
Rimborso di finanziamenti a breve termine	49.094	25.380	70.782
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	2.677.011	2.629.220	50.615
Rimborso di prestiti obbligazionari	344.355	340.901	3.648
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	13.269	10.372	2.313
Rimborso di quota capitale per estinzione anticipata di prestiti	387.145	386.544	6.671
Totale	6.719.015	6.127.947	539.849
Spese per servizi per conto di terzi			
totale	8.141.086	6.562.445	1.262.569
Totale generale delle spese	88.690.979	55.138.559	27.820.463

ALLEGATO 2

Prospetto 4 - Dell'appendice al rendiconto generale dello Stato 2010

ATTIVITÀ NON FINANZIARIE (IMMOBILI) - CONSISTENZE E VARIAZIONI DEGLI IMMOBILI SUDDIVISI PER CLASSIFICAZIONE SEC '95

Classificazioni	Consistenza al 31.12.2009	Variazioni avvenute durante l'esercizio 2010		Consistenza al 31.12.2010
		In aumento	In diminuzione	
Abitazioni				
Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	562.306.263,29	264.293.821,69	230.879.989,12	595.720.095,86
Fabbricati rurali uso abitativo	14.267.608,83	12.035.259,40	3.439.931,94	22.862.936,29
Opere in corso di costruzione	0,00	187.753.819,00	187.753.819,00	0,00
Fabbricati gestiti dallo IACP	867.662.643,54	4.178.263,46	137.173.029,63	734.667.877,37
Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	464.063.555,84	42.484.758,05	90.412.152,25	416.136.161,64
Totale	1.908.300.071,50	510.745.921,60	649.658.921,94	1.769.387.071,16
Altre opere				
Impianti sportivi	57.342.379,76	4.935.029,16	22.061.886,21	40.215.522,71
Totale	57.342.379,76	4.935.029,16	22.061.886,21	40.215.522,71
Beni immobili di valore culturale				
Beni artistici	17.990.975.178,93	1.446.990.837,03	490.223.792,33	18.947.742.223,63
Beni archeologici	123.472.676,95	13.925.831,00	183.701,00	137.214.806,95
Totale	18.114.447.855,88	1.460.916.668,03	490.407.493,33	19.084.957.030,58
Diritti reali di godimento su beni altrui				
Diritti reali di godimento su beni altrui	71.816.208,35	11.814.567,96	2.435.776,37	81.194.999,94
totale	71.816.208,35	11.814.567,96	2.435.776,37	81.194.999,94

Fabbricati non residenziali

Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	26.317.690.296,52	2.659.528.183,15	1.518.530.142,65	27.458.688.337,02
Fabbricati commerciali	123.878.449,63	21.276.122,96	31.674.345,61	113.480.226,98
Fabbricati rurali	22.929.715,85	6.461.347,77	4.123.000,94	25.268.062,68
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	32.670.163,30	8.312.532,54	8.243.124,77	32.739.571,07
Opere destinate al culto	47.692.030,28	5.750.059,11	7.396.306,70	46.045.782,69
Opere in corso di costruzione	94.397.661,22	100.836.359,63	100.836.359,63	94.397.661,22
Opere di manutenzione straordinaria	40.846.052,93	0,00	0,00	40.846.052,93
Altro (fabbricati non residenziali)	3.201.893.791,28	812.016.862,48	762.053.012,40	3.251.857.641,36
Totale	29.881.998.161,01	3.614.181.467,64	2.432.856.292,70	31.063.323.335,95

Terreni

Aree edificabili	274.719.067,01	35.929.014,25	63.459.971,44	247.188.109,82
Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	284.651.216,25	6.465.178,67	43.711.610,04	247.404.784,88
Terreni sottostanti a fabbricati e altre opere	1.533.629.227,55	86.411.563,15	318.785.340,87	1.301.255.449,83
Terreni coltivati	388.615.394,74	59.253.885,06	84.996.356,40	362.872.923,40
Parchi con relative acque di superficie	28.346.647,84	155.773,03	6.037.106,85	22.465.314,02
Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	615.925.618,99	120.195.398,65	108.780.067,57	663.340.950,07
Altri terreni con relative acque di superficie	878.816.909,70	263.249.508,22	88.206.237,62	1.053.860.180,30
Totale	4.040.704.082,08	571.660.321,03	713.976.690,79	3.898.387.712,32

Giacimenti				
Riserve di carbone, di petrolio e gas naturale.	40.647.411,61	22.073.919,91	1.325.206,97	61.396.125,25
Riserve di minerali metalliferi	8.161.744,36	53.213,20	102.329,54	8.112.628,02
Riserve di minerali non metalliferi	11.185.597,59	1.247.432,83	11.893,32	12.421.137,10
Totale	59.994.753,56	23.374.565,94	1.439.429,13	81.929.890,37
Risorse biologiche non coltivate				
Risorse biologiche non coltivate	292.844,26	0,00	0,00	292.844,26
Totale	292.844,26	0,00	0,00	292.844,26
Totale complessivo dei beni immobili	54.134.896.356,40	6.197.628.541,36	4.312.836.490,47	56.019.688.407,29

Capitolo VII
L'esperienza del federalismo demaniale presso
i comuni italiani: un tentativo di approccio pratico
(Mario Collevicchio, Rosella Santella, Raffaele Oriani,
Enzo Peruffo, Marco Recalcati, Federico Sancese)

7.1 Metodologia

7.2 Analisi dei casi:

Caso A: Valorizzazione della zona destinata a mercato
ortofrutticolo all'ingrosso

- A.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio
- A.2 Destinazione urbanistica del bene
- A.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici
- A. 4 progetto di valorizzazione e riqualificazione del territorio

Caso B: Valorizzazione del fabbricato adibito a scuola opera juventutis-ex
caserma

- B.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio
- B.2 Destinazione urbanistica del bene
- B.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici
- B.4 Progetto di valorizzazione e riqualificazione del territorio

Caso C: Valorizzazione della struttura ex-polveriera

- C.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio
- C.2 Destinazione urbanistica del bene
- C.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici
- C.4 Progetto di valorizzazione e riqualificazione del Territorio

7.3 Criticità riscontrate

7.1 Metodologia

Particolarmente laboriosa si è manifestata la fase della ricerca rivolta a verificare sul campo ipotesi di valorizzazione di beni attribuibili agli enti locali.

In quest'ultimo capitolo presentiamo brevemente gli esiti di detta ricerca condotta dal team di progetto su taluni casi significativi. I risultati non hanno evidentemente valore statistico e non si prestano a generalizzazione, ma possono offrire utili spunti per tracciare prime evidenze e suggerire eventuali indicazioni di *policy*.

Nella selezione e nell'analisi dei casi si è seguita la seguente metodologia:

- 1) si è partiti dall'elenco dei beni trasferibili ai comuni pubblicato sul sito dell'Agenzia del demanio;

- 2) si sono selezionati venti beni rilevanti sulla base del valore inventariale e delle superficie totale;
- 3) sono stati predisposti appositi questionari rivolti a individuare le informazioni occorrenti per poter formulare ipotesi di valorizzazione dei beni;
- 4) si sono successivamente contattate le Amministrazioni comunali nel cui territorio erano presenti tali beni per verificare l'intenzione a richiedere il trasferimento del bene e l'eventuale disponibilità a fornire il supporto necessario per l'analisi del caso;
- 5) il livello di interlocuzione è stato individuato nei direttori generali o Segretari generali e nei dirigenti del Settore patrimonio degli enti;
- 6) quattro amministrazioni comunali hanno dimostrato interesse e fornito disponibilità. Si è trattato di due grandi comuni, uno del Nord e uno del Sud, e di due comuni del Centro con popolazione inferiore a 100.000 abitanti;
- 7) i dirigenti del Settore patrimonio delle quattro amministrazioni comunali sono stati incontrati da membri del team di progetto recatisi presso le rispettive sedi. A seguito degli incontri, tre amministrazioni comunali hanno dato disponibilità a fornire i documenti e le informazioni necessarie⁹⁶;
- 8) sulla base delle evidenze documentali e delle informazioni raccolte, si sono elaborati tre brevi casi di studio che sono presentati in questo capitolo.

7.2 Analisi dei casi

Di seguito riporteremo le esperienze effettuate, distinguendo 3 casi: caso A, caso B e caso C. Per ciascun caso si forniscono informazioni relativamente alle caratteristiche fisiche ed urbanistiche del bene e, laddove possibile, la descrizione del progetto di valorizzazione e riqualificazione.

CASO A

Valorizzazione della zona destinata a mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

Tale caso, tra i 4 analizzati, è sicuramente l'esempio più virtuoso. L'amministrazione comunale infatti, adottando a pieno lo spirito del decreto sul federalismo demaniale, si è interessata dei beni ad essa attribuibile ed in maniera proattiva ha individuato i beni per i quali fosse interessante l'attribuzione predisponendo, anche se in maniera indicativa, il progetto di valorizzazione.

Anche se ancora in attesa del Dpcm per l'ufficializzazione della lista dei beni, tale comune ha aperto la discussione, già da fine 2010, ai possibili utilizzi futuri dei beni ad

⁹⁶ Occorre rilevare che una delle tre amministrazioni comunali, a seguito delle verifiche effettuate, ha rilevato che il bene da noi identificato non poteva essere oggetto di valorizzazione perché già utilizzato per altre finalità. La stessa Amministrazione ha dunque sottoposto alla nostra attenzione un altro bene presente nella lista dell'Agenzia del Demanio e localizzato nel proprio territorio.

esso attribuibili. In particolare ci concentreremo sul progetto di valorizzazione della zona destinata a mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

A.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio

Tale caso di studio ha come oggetto l'area adibita al parcheggio del mercato ortofrutticolo all'ingrosso⁹⁷ comunale: valore inventariale di 4.607.316 euro e superficie totale pari a 8.659,36 mq⁹⁸. L'area ha consistenza limitata al parcheggio lato mare e ad una zona inutilizzata ad esso adiacente. Con lo svilupparsi della città, la zona in cui ricade il bene, che al tempo della costruzione era ancora un tratto di terra bagnata dal mare, e quindi periferico, risulta essere oggi pieno centro: in dettaglio è sita tra il nodo portuale e le grandi arterie viarie della città. La zona fa parte di una struttura che da oltre 75 anni svolge la funzione di approvvigionamento alimentare per il mercato interno ed esterno, ma che, a partire dall'usura del tempo, non è nelle condizioni di soddisfare le esigenze funzionali, logistiche e commerciali di un servizio di mercato all'ingrosso. Lo stato in cui versano il bene e le zone limitrofe è di grave abbandono e degrado. Il proprietario del bene risulta essere il demanio; lo Stato, inoltre, non ha alcun particolare costo di gestione sul bene, anzi riscuote ad oggi un affitto di importo pari a 15.416,18 euro l'anno. Benché il bene sia dunque nella piena disponibilità del comune per effetto di suddetto contratto di affitto, è comunque avvinto alla destinazione demaniale del MOI di cui costituisce parte integrante più che semplice pertinenza. Ai sensi dell'articolo 825 del Codice Civile, i mercati, laddove siano di proprietà comunale, sono beni demaniali.

A.2 Destinazione urbanistica del bene

La destinazione urbanistica del bene in oggetto è di tipo terziario. La zona del MOI è circondata da viabilità di servizio e da altri complessi ugualmente destinati ad attività terziaria. In particolare, alcuni complessi limitrofi a quello in oggetto sono destinati a servizi non solo di tipo commerciale ma anche di tipo culturale ed amministrativo: sono infatti presenti la Scuola della Guardia di Finanza, la cittadella della Cultura e l'Archivio di Stato.

⁹⁷ Di seguito MOI.

⁹⁸ Fonte: Elenco beni patrimoniali dello Stato di possibile attribuzione agli enti locali ai sensi del D.lgs 85/2010 Art. 5 C.1, aggiornato al 02.03.2011.

A.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici

Il Ministero dei beni culturali ai sensi dell'articolo 1 della Legge 1089/39, impone il vincolo architettonico solo sul complesso di beni destinati ad attività amministrative ad esso limitrofi. Non risultano né vincoli di servitù né vincoli di altra natura sul bene in oggetto.

A.4 Progetto di valorizzazione e riqualificazione del territorio

Le motivazioni che spingono al recupero sono principalmente legate alla centralità del mercato. Esso infatti si trova in una posizione strategica tra il centro della città, l'accesso alle principali vie di collegamento, il porto ed il polo fieristico. Quest'ultimo riveste un ruolo fondamentale nel territorio, essendo la sede di un importante evento fieristico annuale che attrae espositori e visitatori non solo italiani ma anche europei. Il comune, quindi, a supporto dell'importante politica di promozione del territorio intrapresa, ha intenzione di riqualificare e valorizzare la zona rendendola nuovamente fruibile, oltre che per motivazioni meramente economiche, anche per l'importante valore sociale e culturale che tale zona riveste per la cittadinanza da oltre 70 anni. Il comune ha ipotizzato due particolari ipotesi di valorizzazione: la ristrutturazione e/o nuova destinazione d'uso oppure la vendita della struttura stessa.

Il progetto di rilancio e recupero della struttura non parla di sfruttamento edile: la città, infatti, non presenta esigenze edilizie particolari, ma richiede una politica di valorizzazione più articolata. Le potenzialità di tale processo sono significative e potranno operare su due livelli: a livello di quartiere e di chi usufruisce dei servizi siti in esso, la zona diventerebbe un punto di collegamento strategico tra le strutture di tipo terziario ad esso limitrofe, dal porto marittimo alla Cittadella della Cultura; e per la città nel suo complesso, dal momento che diventerebbe un punto nevralgico di accesso al Nodo fieristico aumentandone l'attrattività e le potenzialità di sviluppo.

Gli interventi di recupero avranno una diversa caratterizzazione in relazione al tipo di destinazione d'uso che il comune vuole imprimere alla struttura. Una prima ipotesi è quella di mantenere la destinazione d'uso terziaria ed effettuare dei lavori di rifacimento della struttura in modo da migliorare l'efficienza e la qualità del servizio di mercato di vendita e approvvigionamento ortofrutticolo. I principali interventi dovranno riguardare i punti di accesso alla struttura ed una razionalizzazione degli spazi dedicati al carico-scarico merci, che in passato hanno creato non poche difficoltà per la viabilità urbana. Per tale tipologia di recupero, l'impatto economico potrebbe essere alleggerito grazie allo sfruttamento del contributo di fondi regionali emessi a tale scopo.

Nel caso di modificazione della destinazione d'uso, l'ipotesi maggiormente percorribile, data la vicinanza al porto marittimo, è quella di un mercato di approvvigionamento per le esportazioni, con uffici e presidi per le aziende commerciali dedite agli scambi sia a livello comunitario che extracomunitario. Entrambe le ipotesi se realizzate costituirebbero per il comune fonte di reddito da canone.

Nel caso in cui tale riqualificazione non fosse possibile o non economicamente sostenibile per il comune, l'altra ipotesi percorribile sarebbe quella della vendita a terzi.

In tale caso, però non solo si andrebbe a scontentare la cittadinanza, oramai legata da vincoli culturali e sociali alla zona, ma sicuramente il prezzo di vendita subirebbe un forte deprezzamento causa l'indisponibilità del complesso immobiliare comunale adiacente.

La soluzione per l'attuale struttura del Mercato, che da un punto di vista tecnico è un mercato di transito in cui lavorano all'incirca 350 persone con 450 visitatori in media al giorno, sarebbe quella di delocalizzazione in una zona più periferica e creazione di un nuovo centro agroalimentare sicuramente più fruibile anche per le 50 imprese concessionarie che vi lavorano.

CASO B

Valorizzazione del fabbricato adibito a scuola opera juventutis-ex caserma

B.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio

Tale caso di studio ha come oggetto un fabbricato, ex-caserma, adibito a scuola attualmente occupato da un centro di formazione professionale a scopo no profit: valore inventariale di € 1.774.166,18 euro e superficie totale pari a 1.768,00 mq⁹⁹. Il fabbricato è ricompreso nel vigente Piano Particolareggiato del Centro Storico ed è classificato dallo stesso come "Edilizia Residenziale-di classe 1". Il bene, quindi, è ubicato in zona centro storico e svolge quotidianamente attività di indirizzamento professionale non solo teorico ma anche pratico ospitando all'interno della struttura diversi laboratori: arti grafiche, falegnameria e restauro mobili, legatoria, sartoria, etc. Il proprietario del bene risulta essere il demanio; lo Stato, inoltre, non ha alcun particolare costo di gestione sul bene, anzi riscuote ad oggi un affitto di importo pari a 3.156,84 euro l'anno.

B.2 Destinazione urbanistica del bene

La destinazione urbanistica del bene in oggetto è di tipo terziario.

B.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici

Il fabbricato è oggetto di tutela ai sensi dell'art. 10 e 12 del D.lgs 42 del 22/01/2004 e s.m.i, "Codice dei beni e del paesaggio..."; è quindi sottoposto alle disposizioni della Parte Seconda-"Beni Culturali" del decreto fino a quando non sarà stata

⁹⁹ Fonte: Elenco beni patrimoniale dello stato di possibile attribuzione agli enti locali ai sensi del D.lgs 85/2010 Art. 5 C.1, aggiornato al 02.03.2011.

effettuata la verifica della sussistenza dell'interesse artistico, storico archeologico e etnoantropologico.

B.4 Progetto di valorizzazione e riqualificazione del territorio

Le motivazioni che spingono al recupero del bene sono legate non solo alla centralità dello stesso ma anche alla necessità della città, polo universitario di rilievo, con facoltà quali, tra le altre, medicina, lettere e lingue, di predisporre la Prima Casa dello studente gestita direttamente dal comune. In virtù della posizione strategica tra il centro città ed il polo universitario, il bene sembrerebbe rientrare a pieno nella necessità del comune di una migliore offerta di servizi agli studenti ma può soprattutto rappresentare una nuova opportunità di sviluppo e promozione della sede universitaria per i fuori sede. Il comune, quindi, a supporto dell'importante politica di promozione delle risorse offerte dal territorio, mostra l'intenzione di riqualificare e valorizzare il bene rendendolo quindi fruibile agli iscritti universitari non residenti.

Il progetto non è ancora stato formalizzato. Il comune ha da poco attivato la procedura per il sopralluogo tecnico della struttura con le autorità di competenza.

Il bene risulta essere in buono stato, ospitando come detto in precedenza, attività formative di indirizzamento professionale, al momento però non è possibile quantificare la capacità occupazionale del fabbricato. La possibilità di vendita non risulta essere stata presa in considerazione, nel caso in cui, infatti, la realizzabilità della struttura residenziale non fosse percorribile, molto presumibilmente verrà confermata la destinazione a centro di formazione.

CASO C

Valorizzazione della struttura ex-polveriera

C.1 Caratteristiche fisiche del bene e sua collocazione nel territorio

Tale caso di studio ha per oggetto il fabbricato ed il terreno limitrofo denominato "ex-polveriera¹⁰⁰": valore inventariale di 566.559 euro e superficie totale pari a 2.854 mq², situato a circa 2 Km dal centro residenziale della città. Il bene è, dunque, ubicato in una zona periferica all'interno della quale sono da poco terminati i lavori relativi al Piano per l'Edilizia Economico Residenziale (P.E.E.P.) predisposto dal comune. La struttura fa parte di una ex-polveriera che durante il periodo della I e II guerra mondiale fu utilizzata come deposito armi e munizioni. Attualmente l'edificio è abitato da un custode con mansioni di vigilanza e controllo dell'area limitrofa.

¹⁰⁰ La polveriera è una struttura o un fabbricato utilizzato, soprattutto a fini militari, per la custodia di materiale esplosivo ed armi.

C.2 Destinazione urbanistica del bene

Le informazioni relative alla destinazione urbanistica del bene non sono state rese disponibili.

C.3 Vincoli urbanistici e paesaggistici

Non si hanno anche in questo caso informazioni documentate.

C.4 Progetto di Valorizzazione e riqualificazione del territorio

Tra i beni attribuibili al comune presenti nell'elenco, sicuramente questo sembra essere quello più coerente con le logiche di valorizzazione e sviluppo del territorio. Le perplessità mostrate dal comune fanno riferimento non solo alle diverse utilizzazioni del bene ma anche e soprattutto alla fattibilità che il processo di richiesta di attribuzione riesca ad essere completato entro i 60 giorni previsti dal decreto.

Pur essendo ubicato in zona periferica e saturata da un punto di vista residenziale, il progetto realizzabile, una volta accertata la fattibilità non solo economica ma anche e soprattutto giuridica, potrebbe essere quello di una struttura sportiva di complemento al nuovo Palazzetto dello Sport, di immediata costruzione nelle vicinanze, con inserimento di attività commerciali strumentali.

La richiesta di attribuzione del bene potrebbe rappresentare non solo un'ulteriore occasione di riqualificazione del territorio (si pensa saranno necessari lavori di bonifica) e promozione delle zone periferiche, ma anche una possibilità di reddito per le casse comunali.

7.3 Criticità riscontrate

Dall'esame dei casi suddetti, possiamo sintetizzare le principali criticità riscontrate nel dare attuazione ai dettami del federalismo demaniale:

- assenza di un quadro normativo e regolatorio certo;
- difficoltà nello sviluppare un piano di valorizzazione a lungo termine, bancabile e in piena coerenza con le traiettorie di sviluppo dell'ente locale;
- scarso supporto di altri stakeholders (banche, associazioni di categoria, etc) nella definizione del programma di valorizzazione;
- insufficiente adeguatezza delle risorse umane e non in dotazione alle pubbliche amministrazioni per intraprendere progetti con orizzonte temporale di medio e lungo termine;
- difficoltà nel valutare l'impatto complessivo del bene sulla finanza dell'ente acquirente.

Conclusioni: Verso nuovi sviluppi

La Ricerca sul c.d. federalismo demaniale ha confermato l'elevata complessità del tema oggetto di studio. L'evoluzione normativa ancora in corso e la rilevanza di talune opportunità, unite alla laboriosità dei processi amministrativi, sono elementi che di fatto ne stanno rallentando l'effettiva implementazione da parte delle amministrazioni pubbliche. I risultati sul campo confermano le difficoltà che le amministrazioni stanno incontrando nel valorizzare appieno questa opportunità. Le prime evidenze mostrano un universo molto variegato, la cui efficacia è legata alla buona volontà dei singoli piuttosto che ad un quadro amministrativo e regolatorio organico dove poter operare in maniera efficiente. In attesa del completamento dell'iter legislativo, come si evince dai casi analizzati, le prime azioni intraprese sembrano dipendere più dall'interesse che l'amministrazione ha per alcuni beni oggetto del conferimento (pochi in verità) che non dall'effettiva realizzazione di una prima, importante fase del federalismo fiscale previsto dalla legge 42/2009.

In realtà, dal 28 maggio 2010, data di emanazione del decreto legislativo 85 sul c.d. federalismo demaniale, ad oggi molte cose sono cambiate e soprattutto è mutato il quadro generale di riferimento delle politiche pubbliche in una situazione di grave crisi economica e finanziaria a livello internazionale e soprattutto europeo. L'economia ha assunto il sopravvento sulla politica e, per quanto riguarda in particolare l'Italia, le scelte sono fortemente condizionate dall'insostenibile peso del debito pubblico e dalla difficoltà di ripresa del ciclo economico. Già nell'autunno del 2010 e nel mese di marzo del 2011 con il Patto Europlus l'Unione Europea ha introdotto procedure e strumenti di verifica preventiva, concomitante e successiva delle politiche di bilancio dei Paesi dell'eurozona che, unitamente alla pressione dei mercati, hanno condotto ad una pesante manovra di finanza pubblica per gli anni 2012 e successivi attraverso quattro provvedimenti legislativi emanati in rapida successione¹⁰¹. Più recentemente si è proceduto alla formazione di un nuovo Governo e all'emanazione del decreto – legge 6 dicembre 2011, n. 201 che reca “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*”. L'esigenza di assicurare il pareggio di bilancio nel 2013, di procedere alla riduzione del debito e di introdurre valide misure rivolte allo sviluppo del sistema economico ha reso necessario incidere sul sistema complessivo della finanza pubblica, e in particolare di quello delle regioni e degli enti locali, collocando in un cono d'ombra il

¹⁰¹ Si tratta del:

- Decreto-legge 13 maggio 2011, n.70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n.106 : “*Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*”
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n.98 convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 : “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito dalla legge 14 settembre 2011, n.148: “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*”
- Legge 12 novembre 2011, n.183 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*”.

processo di federalismo fiscale avviato in maniera confusa e incerta. Ne deriva che l'attuazione del decreto legislativo 85/2010, oggetto della presente ricerca, ha perduto gran parte della sua validità. Il mancato rispetto dei termini assegnati per l'emanazione dei decreti attuativi, l'approssimazione degli elenchi dei beni resi noti e delle relative valutazioni, il contrasto tra Stato, Regioni e autonomie locali sfociato nelle mancate intese della Conferenza, lo scarso rilievo di molti dei beni individuati ai fini della loro valorizzazione economica, sono tutti segnali evidenti di modelli normativi e percorsi procedurali che non reggono più all'impatto con una realtà diversa che ha bisogno di maggiore dinamismo e di tempi certi.

Di questa situazione si è reso rapidamente conto anche il nuovo Governo che disegna una nuova strategia dei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico rivolta a realizzare interventi mirati ad ottenere maggiore razionalità nell'utilizzo dei beni e maggiore redditività dei medesimi da cui trarre risorse necessarie ai fini della stabilizzazione finanziaria. L'articolo 27 del decreto-legge 201/2011 è interamente dedicato, nella sua lunga formulazione, a ricomporre il quadro normativo di disciplina della materia attraverso nuove disposizioni sui percorsi procedurali e introducendo modifiche e integrazioni alle leggi vigenti, ivi compreso l'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 85/2010¹⁰². In sintesi, la norma prevede:

- iniziative dell'Agenzia del demanio per la valorizzazione, la trasformazione, la gestione e l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, e dei relativi diritti reali, di proprietà dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle Regioni e dello Stato e degli enti vigilati dagli stessi. Le iniziative consistono nel promuovere la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari;
- procedure semplificate basate sull'attivazione di conferenze di servizio;
- l'adesione dell'Agenzia del demanio alle forme societarie in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto, anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato;
- la sostituzione del primo e secondo comma dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, prevedendo, tra l'altro, che nel *Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari* degli enti territoriali, da allegare al bilancio di previsione, siano compresi anche quelli appartenenti a società o enti a totale partecipazione degli stessi enti territoriali e siano inseriti, previa intesa, anche immobili di proprietà dello Stato che insistono nel relativo territorio;¹⁰³

¹⁰² L'articolo 27, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201 stabilisce che *"All'articolo 5, comma 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85 sono soppresse le parole 'in sede di prima applicazione del presente decreto'; le parole 'entrata in vigore del presente decreto' sono sostituite dalle seguenti parole: presentazione della domanda di trasferimento"*.

¹⁰³ La nuova formulazione del primo e secondo comma dell'articolo 58 citato nel testo contenuta nell'articolo 33 bis, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111, aggiunto dall'articolo 23 del decreto-legge 201/2011, è la seguente:

"1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, province, comuni e altri enti locali, nonché di società o enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati

- l'affermazione del principio che nel processo di valorizzazione degli immobili pubblici l'attività dei comuni, delle città metropolitane, delle province, delle regioni e dello Stato si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione, prevedendo anche l'istituzione di sedi stabili di concertazione per l'armonizzazione delle procedure di pianificazione del territorio;
- la promozione da parte dei presidenti delle Regioni, d'intesa con le province e con i comuni interessati, della formazione di *Programmi unitari di valorizzazione territoriale* per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, *ivi compresi quelli previsti dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85*. Lo Stato partecipa a detti programmi coinvolgendo tutte le Amministrazioni pubbliche competenti. E' inoltre prevista la possibilità di costituire una struttura unica di attuazione del programma;
- l'esclusione dai Programmi unitari di valorizzazione territoriale dei beni culturali già inseriti nei programmi di cui all'articolo 5, comma 5 bis del decreto legislativo 85/2010 o nei programmi di alienazione e permuta già avviati o per i quali risultano sottoscritti accordi tra le Pubbliche amministrazioni, a meno che i soggetti sottoscrittori concordino sull'applicazione della nuova disciplina dettata dall'articolo 27 in esame;
- la possibilità di riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici mediante accordi di programma per dare attuazione ai programmi di valorizzazione. In detti accordi può essere prevista l'attribuzione agli enti locali interessati dal procedimento di un quota del ricavato della vendita di immobili valorizzati, se di proprietà dello Stato, da corrispondere, su richiesta, anche come quota parte dei beni oggetto di valorizzazione;
- modalità di valorizzazione dei beni immobili in uso al Ministero della difesa

dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano e' trasmesso agli enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi enti, la predetta classificazione e' resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al comma 3 e all'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica".

- modalità per l'individuazione di beni immobili dello Stato o per il reperimento di altri immobili da destinare a nuove infrastrutture penitenziarie.

Come è possibile osservare, si tratta di una nuova strategia unitaria di valorizzazione del patrimonio pubblico che investe tutti i livelli istituzionali di governo e che è destinato ad assorbire le procedure previste dal decreto 85/2010 con particolare riferimento alla ciclicità delle operazioni prevista dall'articolo 7 del decreto suddetto concernente l'emanazione di decreti biennali di attribuzione di beni agli enti territoriali.

Nell'attesa, occorre considerare che l'ultima bozza di DPCM concernente l'individuazione dei beni trasferibili agli enti locali, decreto che andava adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 85/2010 entro il 23 dicembre 2010, non ha ricevuto l'intesa della Conferenza Unificata ed è stato ritirato sul finire dell'anno 2011. L'attuazione del decreto legislativo 85/2010 ha dunque subito un'ulteriore battuta d'arresto forse definitiva. Si riporta al riguardo il testo della risposta del 15 febbraio 2012 del Ministro dell'economia e delle finanze sullo stato di attuazione della disciplina in materia di federalismo demaniale:

“Con il documento in esame l'onorevole interrogante chiede di conoscere lo stato di attuazione del cosiddetto «federalismo demaniale», previsto dal decreto legislativo n. 85 del 2010. Il predetto decreto legislativo delinea un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo substatale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato.

Il processo di trasferimento si articola in fasi distinte, che prevedono, a seconda della natura del bene trasferibili o da escludere dal trasferimento, un decreto di ricognizione (come nel caso dei beni trasferibili «ope iuris») ovvero un decreto di previa individuazione dei beni, da trasferire successivamente su domanda agli enti territoriali con un ulteriore provvedimento.

Giova innanzitutto evidenziare che la tempistica del processo, come scandita dal decreto legislativo n. 85 del 2010, prevede tempi massimi di ottemperanza delle diverse prescrizioni, e non tiene conto dei tempi tecnici di pubblicazione in Gazzetta dei vari provvedimenti attuativi.

Peraltro la necessità della concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'acquisizione delle prescritte intese ovvero dei pareri, ha comportato una dilatazione dei tempi del procedimento. A tal proposito si rileva che, nonostante le istanze degli enti territoriali siano state sempre oggetto di confronto e valutazione, anche nel corso dei diversi incontri tecnici svoltisi sul tema, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 85 del 2010 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza, non ha tuttavia registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio, recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3), ha riportato il parere negativo della Conferenza.

A quanto sopra aggiungasi che il processo di individuazione e di attribuzione in questione, come delineato dal decreto legislativo n. 85 del 2010, comporta il coinvolgimento non solo dell'Agenzia del demanio, ma di tutte le amministrazioni che attualmente curano la gestione dei vari beni (in particolare, il Ministero della difesa per i beni militari, il Ministero delle infrastrutture e l'Enac per i beni aeroportuali, il

Ministero dello sviluppo economico e dell'Ambiente per le miniere e i beni del demanio idrico, eccetera).

Nel delineato contesto, segnato anche dal mutamento della compagine governativa, la complessa procedura di formazione e di concertazione degli schemi di provvedimento previsti dalla normativa primaria, ha peraltro portato alla predisposizione di una serie di schemi di provvedimenti, tutt'ora in fase di definizione. Si riporta di seguito un prospetto riepilogativo sullo stato di attuazione del federalismo demaniale”.

Prospetto riepilogativo sullo stato di attuazione del federalismo demaniale

Beni patrimoniali (Art. 5, co. 1, lettera e)

Gestiti dall'Agenzia del demanio

Sono stati individuati con apposito DPCM sul quale la Conferenza Unificata nella seduta del 27 luglio 2011, decidendo in via definitiva, non ha raggiunto l'intesa. Il DPCM a seguito dei rilievi della Corte dei Conti è stato ritirato.

Gestiti dal Ministero della difesa

Il ministero della difesa ha provveduto alla prevista ricognizione dei beni trasferibili e alla predisposizione dello schema di DPCM. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto che prima della sua emanazione venga sottoposto al vaglio della Conferenza Unificata.

Demanio marittimo e relative pertinenze (Art. 5, co. 1, lettera a)

E' stato predisposto il DPCM che sancisce la decorrenza dell'attribuzione, mentre non è ancora stata raggiunta l'identificazione univoca da parte del Ministero della difesa e del Ministero delle infrastrutture e trasporti dell'elenco dei beni da escludere.

Demanio idrico e relative pertinenze e miniere (Art. 5, co. 1, lettera b e d)

I Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico non hanno ancora definito gli elenchi dei beni da sottoporre al trasferimento.

Aeroporti di interesse regionale o locale (Art. 5, co. 1, lettera c)

E' stato predisposto il previsto schema di DPCM ed è stato individuato un primo elenco degli aeroporti suscettibili di trasferimento a richiesta. Tale individuazione potrebbe subire modifiche nell'ambito della designazione delle reti aeroportuali che il decreto legge n.1/2012 affida ad un Decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Beni culturali
(Art. 5, co. 5)

La procedura di attuazione (non più transitoria è divenuta a regime a seguito delle modifiche apportate dal decreto legge n.201/2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n.214) è incardinata presso il Ministero per i beni culturali e le attività culturali che ha istituito appositi Tavoli tecnici operativi presso tutte le Direzioni regionali dei beni culturali. Sono già stati conclusi alcuni accordi di valorizzazione presso le Direzioni regionali Toscana e Piemonte.

**Beni oggetto di accordi o intese già sottoscritti
alla data di entrata in vigore
del decreto legislativo n.85/2010
(Art. 5, co. 5bis e 5ter)**

E' stata effettuata dall'Agenzia del demanio, dal Ministero della difesa e dal Ministero per i beni culturali, la ricognizione dei beni inseriti negli accordi e nelle intese sottoscritti. E' stato predisposto lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che deve stabilire termini e modalità per la cessazione dell'efficacia degli accordi o intese.

**Beni esclusi dal trasferimento
(Art. 5, co. 3)**

L'elenco dei beni esclusi, redatto sulla base delle comunicazioni pervenute da parte delle Amministrazioni utilizzatrici, e lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia sono stati sottoposti alla Conferenza Unificata che in data 18 maggio 2011 ha espresso parere negativo.

La sorte del decreto 85/2010 su c.d. federalismo demaniale sembra dunque essere segnata, ma con l'articolo 27 del decreto- legge n.201/2011 “salva – Italia” si apre un processo ben più ampio di dismissione e di valorizzazione di beni patrimoniali pubblici che è destinato ad avere nuovi e ulteriori sviluppi anche con riferimento alla ripresa delle attività economiche nel territorio.