



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il federalismo demaniale:
contenuti e profili problematici

Il federalismo demaniale: contenuti e profili problematici

ROMA, 29 Settembre 2011
dott. Marta Mattiuzzi



Il federalismo demaniale: contenuti e profili problematici

Art. 1 decreto n. 85/2010

Oggetto del decreto è l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni in attuazione della delega contenuta nell'articolo 19 della legge 42/2009.

Il decreto dispone che:

- il trasferimento avvenga a titolo non oneroso, attraverso uno o più successivi d.p.c.m.
- gli enti territoriali siano tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale.



Procedura di trasferimento “diretto” (1)

Sono trasferiti ex lege:

1) alle regioni

- i beni del demanio marittimo (esclusi quelli direttamente in uso alle amministrazioni statali)
- i beni del demanio idrico nonché le opere idrauliche e di bonifica

2) alle province

- i beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono su una sola provincia
- le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma



Procedura di trasferimento “diretto” (2)

Il trasferimento dei beni avviene:

- attraverso uno o più d.p.c.m., su proposta del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro per le Riforme per il federalismo, il Ministro dei rapporti con le Regioni e con i Ministri competenti per materia
- entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge (termine scaduto il 23 dicembre 2010)



Procedura di trasferimento c.d. “ordinaria” (1)

Fasi previste dal decreto n. 85

1) Individuazione dei beni da sottrarre al trasferimento

- con provvedimento dell’Agenzia del demanio, previo parere della Conferenza unificata (termine scaduto l’8 novembre 2010)

2) Individuazione dei beni trasferibili

- con d.p.c.m., previa intesa in sede di Conferenza unificata (termine scaduto il 23 dicembre 2010)



Procedura di trasferimento c.d. “ordinaria” (2)

3) Presentazione delle domanda da parte degli enti interessati

- con allegata una relazione che specifichi le modalità e le finalità di utilizzazione, la tempistica, l'economicità e la destinazione
- nei 60 giorni successivi al d.p.c.m. di individuazione dei beni

4) Attribuzione dei beni

- con d.p.c.m., entro 60 giorni dalla presentazione delle domande, sentite le regioni e gli enti locali interessati
- l'effetto traslativo è collegato alla pubblicazione in G.U. del d.p.c.m.



Art. 2 decreto n. 85/2010

Lo Stato individua i beni da attribuire a comuni, province, città metropolitane, regioni previa intesa conclusa in sede di Conferenza unificata

I criteri per l'attribuzione sono:

- territorialità
- sussidiarietà
- adeguatezza
- semplificazione
- capacità finanziaria
- correlazione con le funzioni svolte
- valorizzazione ambientale



Il federalismo demaniale: contenuti e profili problematici

Posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri espressa nella seduta della Conferenza unificata del 25 maggio

“In prima attuazione, di ciascuno dei beni trasferibili,sia considerato prioritario destinatario il Comune sul cui territorio il bene si trova ubicato”



Patrimonio vincolato

In caso di mancanza di domande di attribuzione:

- con d.p.c.m. viene disposta la confluenza dei beni in un patrimonio vincolato affidato all'Agencia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione, che provvede alla valorizzazione e alienazione dei beni, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati sulla base di appositi accordi di programma e protocolli di intesa

- trascorsi 36 mesi dalla data di pubblicazione del d.p.c.m. di inserimento nel patrimonio vincolato senza che sia stato siglata alcuna intesa, i beni rientrano nella piena disponibilità dello Stato, salvo successiva assegnazione mediante l'emanazione di nuovi decreti



Status dei beni

I beni trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile di comuni, province città metropolitane e regioni.

I beni appartenenti al demanio marittimo, idrico ed aeroportuale rimangono soggetti al regime del Codice civile e del Codice della navigazione nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal codice civile, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali, nonché dalle norme comunitarie di settore, con particolare riferimento a quelle relative alla concorrenza.



Il federalismo demaniale: contenuti e profili problematici

Il decreto di attribuzione di 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.

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, primo comma, del codice civile.

Sui predetti beni non possono essere costituiti diritti di superficie.



Riduzione delle risorse da trasferire

Determinazione delle modalità di riduzione delle risorse in misura pari alla riduzione delle entrate erariali che deriva dal trasferimento dei beni (con uno o più d.p.c.m., previa intesa in sede di Conferenza unificata)

Criticità:

la quantificazione degli oneri di gestione dei beni



Valorizzazione dei beni trasferiti

I beni trasferiti possono essere alienati o conferiti a fondi di investimento, rispettando due condizioni:

- valorizzazione attivando le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico
- attestazione di congruità del valore del bene da parte dell'Agencia del demanio o dell'Agencia del territorio



Il federalismo demaniale: contenuti e profili problematici

Art. 33 d.l. 98/2011 (1)

- Costituzione di una società di gestione del risparmio per l'istituzione di uno o più fondi statali d'investimento
- Partecipazione dei fondi statali a quelli promossi da regioni ed enti locali mediante la sottoscrizione di quote da questi ultimi offerte su base competitiva a investitori qualificati



Art. 33 d.l. 98/2011 (2)

Ai fondi di regioni, province, comuni e altri enti dipendenti possono essere apportati:

- beni immobili e diritti con le procedure dell'art. 58 d.l. 112/2008 conv. dalla l. 133/2008
- beni trasferiti ai sensi del decreto 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 con procedura di evidenza pubblica.



Principali criticità (1)

- 1) Ad oggi non è stato adottato alcuno dei d.p.c.m. previsti dal decreto n. 85
- 2) Confusione e incertezze sul contenuto dei diversi elenchi di beni
 - a) errori ed incongruenze
 - b) genericità dei dati relativi ai beni (mancata indicazione dei costi di gestione)
 - c) genericità della motivazione ai fini dell'esclusione (uso per finalità istituzionali)



Principali criticità (2)

3) Mancata acquisizione degli atti di assenso in sede di Conferenza Unificata

- 18 maggio = parere negativo sull'elenco dei beni c.d. esclusi dal trasferimento
- 27 luglio = presa d'atto della mancata intesa sull'elenco dei beni trasferibili



Anomalie negli elenchi di beni (a)

1) BENI SOTTRATTI DAL TRASFERIMENTO

- in prima battuta, è stato trasmesso un elenco di beni sottratti: alla trasmissione della prima bozza (il 10 novembre dello scorso anno), è seguito l'invio di un nuovo elenco (il 9 dicembre) con integrazioni trasmesse il 4 marzo
- in seconda battuta (il 9 marzo), sono stati inviati gli elenchi dei beni esclusi rientranti nelle categorie demanio marittimo, porti e beni della difesa (per questi ultimi, la versione aggiornata è stata inviata il 19 aprile)

2) BENI TRASFERIBILI

- esiste un solo elenco ma oggetto di continui aggiornamenti, a far data dell'invio della prima bozza avvenuta lo scorso mese di dicembre (l'ultimo aggiornamento è avvenuto il 27 aprile)



Anomalie negli elenchi dei beni (b)

1) Elenco dei beni trasferibili su “domanda”

Inclusione di alcuni beni del demanio marittimo e idrico e di alcune montagne delle Dolomiti, già classificate Patrimonio dell’Unesco



Anomalie negli elenchi dei beni (c)

2) Elenco dei beni esclusi dal trasferimento

a) inclusione di beni quali:

- Porto di Chioggia (rilevanza nazionale o regionale: cfr. circ. Ministero trasporti 17 aprile 2008)
- alcune Riserve Naturali (cfr. art. 4 l. 36/2004)

b) inclusione di beni già trasferiti alle Regioni in forza del d.p.r. 616/77, del d.lgs 112/98 e del d.p.c.m. 12.10.2000 (sedi di uffici regionali)

c) inclusione di immobili del demanio marittimo in uso (non istituzionale) delle Forze armate



Anomalie negli elenchi dei beni (d)

Tra i beni esclusi, appartenenti al demanio marittimo, vi sono alcune aree con rigassificatore

Le concessioni sono state rilasciate dallo Stato tramite la Capitaneria di Porto di Chioggia

E' controverso che si tratti di una attività di produzione o solo di commercializzazione e lavorazione di idrocarburi.



Principali criticità (3) I canoni del demanio marittimo

4) Mancato introito dei canoni delle concessioni del demanio marittimo

In virtù del principio della corrispondenza tra spettanza dei canoni concessori e diritto dominicale sui beni (cfr. corte cost. n. 94/2008), a seguito del trasferimento della titolarità dei beni del demanio marittimo, spetterà alle Regioni il potere di determinare e riscuotere i canoni concessori



Principali criticità (4) **Passi indietro dello Stato (a)**

- 1) Delega legislativa al Governo, per la revisione della disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: tra i criteri-guida vi è quello della determinazione delle modalità di riscossione dei canoni e del riparto dei relativi proventi tra Regioni ed enti locali (art. 11 della bozza di Legge Comunitaria 2010)
- 2) Impugnativa avanti la Corte Costituzionale della normativa di recente introdotta dalla Regione Lombardia in tema di concessioni di grande derivazione d'acqua, nelle more dell'attuazione del federalismo demaniale (ricorso n. 13/2011)



Passi indietro dello Stato (b)

3) la bozza di nuova legge speciale di Venezia conserva in capo al Magistrato alle acque le funzioni amministrative in tema di gestione del demanio marittimo (n. 8.000 concessioni)

La laguna in quanto parte del demanio marittimo (art. 28 cod. nav.) dovrebbe essere oggetto di trasferimento ex lege ai sensi del decreto n. 85



Principali criticità (5)

Passaggio delle miniere dal demanio statale al patrimonio disponibile delle Province

Proposte delle Regioni

1) modifica art. 3 decreto n. 85

2) inserimento delle miniere tra i beni che potranno essere mantenuti con il regime dei beni del patrimonio indisponibile delle Regioni (art. 4, co. 1, periodo 2, decreto)



Esperienza della Regione del Veneto (1)

Per dare attuazione, a livello regionale, al federalismo demaniale, con DGR n. 242/2011 è stato costituito un Gruppo di Lavoro intersettoriale, coordinato dalla Segreteria Generale e composto da Dirigenti di alcune strutture della Giunta Regionale



Esperienza della Regione del Veneto (2)

- Lavoro di costante monitoraggio degli elenchi dei beni, nelle diverse versioni trasmesse dal Governo, per la formulazione di osservazioni, da parte del Gruppo tecnico interregionale, alla Conferenza unificata per l'espressione degli atti di assenso prescritti dal decreto n. 85
- Individuazione di alcuni beni di interesse regionale per cui chiedere l'attribuzione



Esperienza della Regione del Veneto (3)

La Regione Veneto ha svolto un ruolo di coordinatore del Sottogruppo tecnico istituito presso la Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni, anche in vista della concertazione con il Governo per la definizione dei contenuti dei provvedimenti di attuazione.

Frutto dell'attività del Sottogruppo sono state le note inviate alla Conferenza unificata in merito ai rilievi critici formulati sugli elenchi di beni.



Esperienza della Regione del Veneto Beni culturali (4)

- 9 febbraio 2011 = sottoscrizione tra il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Agencia del Demanio un protocollo d'intesa avente ad oggetto modalità attuative e procedure operative per la definizione degli accordi di valorizzazione (art. 5, comma 5, decreto n. 85)
- Attivazione a livello regionale di un tavolo tecnico operativo, composto dalla Direzione regionale del Ministero per i beni culturali e dell'Agencia del Demanio nonché dagli enti territoriali richiedenti (circ. Mibac n. 18/2011)
- Partecipazione agli incontri, tenutisi a Venezia nei mesi di marzo e aprile, per l'esame delle istanze di acquisizione di beni culturali presentate da alcuni enti locali del Veneto



Esperienza della Regione del Veneto Accordi di valorizzazione (5)

- La Regione dovrà verificare l'esistenza di eventuali accordi già sottoscritti e presentare domanda di attribuzione (art. 5, commi 5 bis e 5 ter del decreto n. 85)
- Un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il termine scaduto del 13 luglio 2011, definirà le modalità e i termini per la cessazione di efficacia dei predetti accordi



Esperienza della Regione del Veneto Beni della Difesa (6)

La Regione ha sottoscritto con il Comune di Venezia e il Ministero della Difesa, un protocollo d'intesa relativamente alla valorizzazione di alcuni beni della Difesa presenti nel territorio veneto (art. 307 d.lgs. n. 66/2010)

Risultano individuati quattro cespiti presenti nel territorio del Comune di Venezia, per i quali potranno essere sottoscritti appositi accordi di programma in vista della loro valorizzazione.



Iniziative regionali (1)

E' allo studio:

- l'elaborazione di una proposta legislativa in tema di revisione della disciplina regionale in tema di concessioni marittime ad uso turistico-ricreativo
- la predisposizione di un disegno di legge organico sul demanio regionale
- l'esame della compatibilità degli attuali sistemi informatici regionali in vista della creazione di una banca dati unitaria per la gestione di tutti i beni demaniali



Iniziative regionali (2)

Altre questioni da affrontare:

- Censimento dei beni demaniali su base catastale
- Delimitazione dei beni demaniali
- Ricognizione dell'entità e della consistenza delle concessioni demaniali



Disciplina regionale sui beni pubblici

Quali limiti per una disciplina regionale sui beni pubblici?

Possibili profili di competenza regionale:

- disciplina delle modalità di uso e di tutela dei beni di propria titolarità in vista dell'esercizio delle funzioni di competenza regionale
- devoluzione di beni a favore di enti territoriali minori a seguito di operazioni di decentramento di funzioni



Quali prospettive future ?

La delicata situazione finanziaria in cui versa il nostro Paese rende difficilmente ipotizzabile lo scenario nel prossimo futuro, in particolare per quanto riguarda l'effettiva distribuzione della titolarità del patrimonio pubblico e i tempi per l'avvio in concreto delle operazioni di trasferimento dei beni alla Regione

Qualcuno ha profilato l'ipotesi che lo Stato con la prossima manovra finanziaria procederà alla dismissione di beni statali per recuperare risorse finanziarie: è la fine del federalismo demaniale?



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il federalismo demaniale: contenuti e profili problematici

grazie
per l'attenzione