

IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI TERRITORIALI, TRA FEDERALISMO DEMANIALE E DISMISSIONI

Testo di Micol Roversi Monaco

La disciplina del federalismo demaniale

Lo scopo di questo breve scritto è di analizzare il quadro normativo concernente il trasferimento di beni immobili a enti territoriali in attuazione del federalismo demaniale, e le possibili dismissioni di tali beni¹.

Con il federalismo demaniale, consistente nel trasferimento a titolo gratuito di beni statali a Regioni ed enti locali, si è attribuita a questi enti territoriali l'autonomia patrimoniale prevista dall'articolo 119 della Costituzione, garantendo a essi le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative di loro competenza.

Sin dall'emanazione del decreto legislativo n. 85/2010 ("Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio") si era segnalata l'assoluta carenza nel disegno legislativo di concreti strumenti che potessero assicurare la valorizzazione del demanio e del patrimonio pubblico e la preponderanza delle finalità di dismissione e privatizzazione (Police, 2010).

In realtà, la disciplina del federalismo demaniale contiene apparenti contraddizioni sulle finalità e sulle modalità di gestione dei beni trasferiti².

Il decreto legislativo n. 85/2010, infatti, si apre con un primo articolo che fa riferimento all'obbligo di "massima valorizzazione funzionale" dei beni attribuiti attraverso il federalismo demaniale, ribadito nel secondo articolo con la previsione che "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".

Sono anche prescritte le modalità con cui attuare il processo di valorizzazione: innanzitutto, esso deve essere trasparente: "ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale"; e, in aggiunta alla partecipazione del pubblico interessato ai sensi della legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990), si richiama anche la possibilità di indire forme di consultazione popolare, eventualmente in forma telematica, in base alle norme dello Statuto dell'ente. Inoltre, si prevede che la valorizzazione del bene si debba realizzare avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali,

paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Anche i criteri per l'attribuzione dei beni statali agli enti territoriali minori fanno riferimento alla finalità di valorizzarli, accanto a quella di tutelarli e gestirli. Infatti, tra i criteri sono stati previsti quelli di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, in applicazione dei quali i beni devono essere attribuiti, considerando il loro radicamento sul territorio, ai Comuni, salvo che per l'entità o tipologia del singolo bene o del gruppo di beni, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni quali livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione, tenendo conto del rapporto che deve esistere tra beni trasferiti e funzioni di ciascun livello istituzionale; il criterio della capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni; il criterio della correlazione con competenze e funzioni, intesa come connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso.

In apparente contraddizione con questo obiettivo di valorizzazione, il medesimo articolo al tempo stesso prevede che i beni trasferiti alle Regioni e agli enti locali possano essere inseriti in processi di alienazione e dismissione. Infatti, in applicazione di un "criterio di semplificazione", i beni, che salvo alcune eccezioni³ entrano a far parte del patrimonio disponibile, possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione.

Il procedimento è disciplinato dall'articolo 58 del decreto legge n. 112/2008, che dispone che essi debbano individuare un elenco dei singoli beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione o di dismissione, per redigere il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari da allegare al bilancio di previsione.

Queste disposizioni svelano, quindi, che la valorizzazione dei beni pubblici può essere anche prodromica rispetto alla loro alienazione: nell'ottica del legislatore essa può realizzare un beneficio indiretto per la collettività di riferimento, consistente nell'entrata economica dell'ente territoriale.

Ciò è chiarito dall'articolo 3-bis del decreto legge n. 351/2001, come modificato dalla legge n.

228/2012, secondo il quale i beni immobili trasferiti ed elencati nel piano delle alienazioni e valorizzazioni possono essere, in un primo tempo, concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della loro riqualificazione e riconversione 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. Tali concessioni e locazioni sono assegnate con procedure a evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni. Alla scadenza prevista dalla concessione o dal contratto di locazione, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni, si riconosce al locatario o al concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato.

Il legislatore, quindi, distingue dalla dismissione la valorizzazione dei beni pubblici, ma la valorizzazione può consistere anche in attività capaci di accrescere il valore economico del bene in sede di successiva alienazione.

L'impianto normativo pare quindi in linea con una politica di depubblicizzazione⁴ del patrimonio immobiliare pubblico al fine del risanamento finanziario degli enti pubblici proprietari, e mostra la mancanza di consapevolezza del carattere solo accessorio e strumentale delle politiche di dismissione rispetto invece alla centralità delle politiche di conservazione e gestione del patrimonio che resta in mano pubblica (Police, 2010, p. 1236), precludendo una visione di lungo termine per far quadrare i conti pubblici nell'immediato (Massa Gallerano, 2013, p. 587).

La politica di depubblicizzazione è stata confermata dalla legge n. 145/2018, in base alla quale è stato approvato il piano di cessione di immobili pubblici con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 luglio 2019, per il periodo 2019-2021: si tratta di un programma di dismissioni immobiliari volto a conseguire introiti per un importo non inferiore a 950 milioni di euro per l'anno 2019 e a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, al netto delle quote non destinate al Fondo per ammortamento dei titoli di Stato o alla riduzione del debito degli enti. Tale piano, oltre agli immobili appartenenti allo Stato, può comprendere, su proposta degli enti proprietari, anche immobili di proprietà degli enti territoriali e di altre pubbliche

amministrazioni, a uso diverso da quello abitativo, non utilizzati per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (*rectius*, dismissione).

Tuttavia, è da rimarcare che secondo la disciplina sul federalismo demaniale in esame prima di procedere all'alienazione del bene è necessario previamente valorizzarli attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico (articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 85/2010).

La valorizzazione⁵ può attuarsi (ai sensi dell'articolo 58 del decreto legge n. 112/2008) anche in modalità diverse dalla locazione o dalla concessione, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, pure all'interno di programmi unitari di valorizzazione territoriale di cui all'articolo 3-ter del decreto legge 25 settembre 2001 n. 351, come modificato dal decreto legge n. 201/2011, che fa riferimento alla finalità di incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare.

Tra le modalità di valorizzazione del bene, inoltre, è possibile optare per il comodato d'uso gratuito in favore di enti pubblici che vi svolgano attività di pubblico interesse, come ad esempio le università: sebbene ciò rappresenti una forma di utilizzo infruttifera, e dunque non in linea con la tradizionale redditività dei beni, non comporta un definitivo depauperamento dell'ente proprietario, in quanto questo concede in uso un bene di cui può rientrare in possesso alla scadenza del termine, o immediatamente in caso di urgente e impreveduto bisogno (ai sensi dell'articolo 1809, comma 2, del codice civile). Ciò, ha chiarito la Corte dei conti⁶, può avvenire solo a seguito di attenta valutazione comparativa tra i vari interessi in gioco, rimessa alla discrezionalità e al prudente apprezzamento dell'ente, che dovrà risultare da una chiara ed esaustiva motivazione del provvedimento. È invece preclusa la donazione, in quanto non in linea con l'obbligo di valorizzazione⁷. Il legislatore ha, poi, espressamente previsto la concessione gratuita di case cantoniere, caselli e stazioni ferroviarie o marittime, fortificazioni e fari, e ulteriori immobili di appartenenza pubblica non utilizzati o non utilizzabili a scopi istituzionali, finalizzata al recupero e al riuso degli immobili pubblici e alla promozione di circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica (articolo 11, comma 3, del decreto legge n. 83/2014); nonché il comodato in favore di enti del terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali (articolo 71 del decreto legislativo n. 117/2017).

Le procedure di dismissione

Sono state consentite le c.d. "vendite straordinarie", che rappresentano un'eccezione rispetto alle ordinarie regole di evidenza pubblica, per la dismissione di beni immobili a uso non prevalentemente abitativo appartenenti al patrimonio pubblico: ai sensi dell'articolo 11-quinquies del decreto legge n. 203/2005, con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con le amministrazioni che li hanno in uso, l'Agenzia del demanio può essere autorizzata a venderli a trattativa privata o mediante procedura ristretta alla quale sono invitati a partecipare investitori qualificati (ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge n. 282/2002). L'autorizzazione all'operazione può ricomprendere anche immobili degli enti territoriali; in questo caso gli enti territoriali interessati individuano gli immobili che intendono dismettere con apposita delibera, che conferisce mandato al Ministero dell'economia e delle finanze per l'inserimento nel decreto dirigenziale.

Per la vendita di immobili non ricadenti in tali vendite straordinarie, tra cui rientrano tutti gli immobili a uso abitativo, le procedure di alienazione del bene sono quelle individuate nel regolamento di contabilità dell'ente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile (trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto) e, ove non disciplinate in tale atto normativo, quelle stabilite dalla normativa in materia di contabilità di Stato (regio decreto n. 2440/1923 e regio decreto n. 827/1924) e in materia di alienazione del patrimonio statale (legge n. 783/1908). Secondo quest'ultima disciplina i contratti da cui derivi un'entrata, dunque anche quelli di vendita di immobili, devono essere preceduti da procedura aperta. Si può procedere alla procedura ristretta nel caso la procedura aperta sia andata deserta o siano pervenute offerte uguali. Si può procedere alla procedura negoziata in eccezionali circostanze, quando gli incanti e le licitazioni siano andate deserte o si abbiano fondate prove per ritenere che ove si sperimentassero andrebbero deserte, in caso di modico valore del bene o natura pubblica dell'acquirente.

Quanto all'alienabilità di beni culturali, essa è consentita dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* dietro autorizzazione del Ministro, con l'esclusione degli immobili e le aree di interesse archeologico, gli immobili dichiarati monumenti

nazionali, e gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante per il loro riferimento con la storia della cultura (articoli 54 e 55 del decreto legislativo n. 42/2004). L'autorizzazione, peraltro, viene rilasciata valutando la congruità degli obiettivi di valorizzazione indicati nella richiesta, salvo si tratti di immobili utilizzati a scopo abitativo o commerciale: obiettivi di valorizzazione culturale nel senso indicato dal codice stesso, ovvero relativi al miglioramento delle condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura.

Pare utile riportare qualche dato. Secondo l'ultimo rapporto sugli immobili pubblici reso noto dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze⁸, risalente al 2018, le amministrazioni locali detenevano la maggior parte del patrimonio immobiliare censito, circa 806.000 fabbricati e 1 milione e 400.000 terreni.

Secondo i dati comunicati dalle amministrazioni e riportati in questo documento, le amministrazioni hanno ceduto oltre 7.500 unità immobiliari (per un totale di oltre 22 milioni di metri quadri), di cui circa 3.300 fabbricati (857.000 metri quadri circa), oltre che circa 4.000 terreni (oltre 21 milioni e mezzo di metri quadri). La maggior parte delle cessioni è stata comunicata dalle amministrazioni locali, in particolare dai Comuni, che hanno dichiarato la cessione di oltre 1.100 fabbricati e 2.400 terreni (per un totale, rispettivamente, di 379 mila e 5,9 milioni di metri quadri), dalle Regioni, che hanno comunicato la cessione di 72 fabbricati e di 398 terreni (per un totale, rispettivamente, di 39.000 e 1,5 milioni di metri quadri) e dalle Città metropolitane e Province, che hanno dichiarato la cessione di 128 fabbricati e 164 terreni (per un totale, rispettivamente, di circa 139.000 e 322.000 metri quadri). Dal rapporto si evince anche che la maggior parte delle operazioni è avvenuta mediante trattativa privata/negoziante (4.033 unità cedute, pari al 54 per cento circa), e la maggior parte di queste ha riguardato le tipologie immobiliari "Abitazione" e "Cantina, soffitta..." – rispettivamente 1.126 e 266 beni ceduti, pari a circa il 15 e il 3,5 per cento dei fabbricati ceduti – che però corrispondono a immobili di edilizia residenziale pubblica.

Le operazioni di conferimento a fondi immobiliari sono state effettuate per 1.455 unità cedute, pari al 19% circa, mentre la procedura aperta (gara) è stata utilizzata per 1.109 beni, pari al 15% circa e la procedura ristretta per 538 beni ceduti, pari a circa

il 7%. In 396 casi (circa il 5%) la cessione è avvenuta mediante permuta.

Negli ultimi anni, tuttavia, secondo quanto mostrano i dati riportati nella *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali della Corte dei conti* (sezione delle autonomie), esercizi 2019-2021⁹ sembra che siano pressoché costanti le immobilizzazioni materiali degli enti locali, e che le stesse operazioni di dismissione immobiliare abbiano risentito fortemente della crisi del settore.

Per concludere, merita un breve cenno la questione della partecipazione del conduttore, concessionario o comodatario, detentore o possessore dell'immobile, ai procedimenti relativi alla dismissione dei beni statali trasferiti agli enti locali, partecipazione che dovrebbe contrastare la tentazione di procedere a facili dismissioni che rispondono solo alla pressante esigenza di liquidità dell'ente (De Michele, 2013, p. 208). A prescindere dalle apposite forme partecipative disciplinate dalle singole Regioni, al di là dell'informazione resa disponibile alla collettività territoriale di riferimento dell'ente con le forme opportune, per rispettare il principio di trasparenza e in attuazione di quanto specificamente previsto dal decreto legislativo n. 85/2010, vi sono due indirizzi interpretativi seguiti dalla giurisprudenza.

Secondo un primo indirizzo¹⁰, il piano delle alienazioni e valorizzazioni ha carattere di atto generale a contenuto programmatico, pertanto non si applicano le disposizioni in tema di partecipazione procedimentale contemplate dalla legge n. 241/1990, che le esclude per gli atti generali, e in particolare la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'articolo 7. Questo indirizzo ritiene, inoltre, che non vi sia uno specifico onere motivazionale e che l'atto sia sottratto al sindacato del giudice amministrativo se non per evidenti e incontestabili profili di illogicità, travisamento, contraddittorietà e sviamento di potere¹¹.

Un secondo indirizzo interpretativo¹² ritiene, invece, sia illegittimo il provvedimento che inserisce un immobile nel piano delle alienazioni e valorizzazioni, se emanato senza il rispetto delle garanzie partecipative di chi abita l'immobile: la comunicazione di avvio del procedimento a questi soggetti è necessaria per porli in condizione di interloquire con l'amministrazione orientandone l'azione in senso favorevole ai propri interessi.

Sembra da condividersi questo secondo indirizzo interpretativo, per la specifica posizione giuridica vantata da chi detenga l'immobile come abitazione.



SALVIAMO
SAN PIERO
E
SANT'ANNA
RUBICATO

Chi ha nell'immobile la propria abitazione potrà tutelarsi nei confronti del procedimento di dismissione impugnando la delibera con cui si inserisce il bene nell'elenco prevedendosene l'alienazione: peraltro, vi è l'onere di immediata impugnazione della stessa, in quanto concretamente e immediatamente lesiva della posizione giuridica del privato, con conseguente irricevibilità del ricorso avverso gli atti della successiva procedura avviata con i bandi di alienazione degli immobili¹³. Come espressamente previsto dal decreto legislativo n. 85/2010, contro l'iscrizione del bene negli elenchi dei beni da valorizzare o alienare è ammesso ricorso amministrativo (anche per motivi di merito) entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge, ovvero il ricorso al giudice amministrativo entro il medesimo termine. In particolare, il ricorso al giudice amministrativo, ferma restando l'insindacabilità del merito amministrativo, può ritenersi che sia proponibile censurando la delibera anche per la mancata comunicazione di avvio del procedimento, oltre che per incompletezza dell'istruttoria.

¹ Sul tema, sia consentito il rinvio a Roversi Monaco, 2016, pp. 79 e ss.

² Sul tema, si veda Torelli (2019).

³ Sono esclusi dallo status di beni del patrimonio disponibile le miniere e i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale; inoltre, il decreto di trasferimento di beni demaniali può disporre il mantenimento dei beni stessi nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile.

⁴ Sul tema si veda Renna (2004; 2006).

⁵ Sul tema si vedano: Police (2008), Colombini (2009), Mercati (2009), Renna (2012, pp. 27 e ss.), Santacroce (2013, pp. 301 e ss.), Maltori (2013, pp. 244 e ss.), De Michele (2013, p. 280).

⁶ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, parere 22 aprile 2009, n. 33; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, parere 21 novembre 2013, n. 273.

⁷ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, parere 22 aprile 2009, n. 33; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, parere 21 novembre 2013, n. 273.

⁸ I dati che seguono sono riportati alle pp. 17-19. È da segnalare che si tratta di dati aggregati relativi alle dismissioni di beni appartenenti agli enti territoriali, senza distinguere quelli loro trasferiti dallo Stato.

⁹ Deliberazione n. 11 del 2022; in particolare si vedano a p. 204 i dati sulle immobilizzazioni materiali dei Comuni, in aumento nel 2021 rispetto al 2019.

¹⁰ In particolare, ci si riferisce alla sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 9 luglio 2018, n. 1130.

¹¹ In questo senso, anche T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 28 marzo 2017, n. 3929; T.A.R. Sicilia, Palermo, 28 luglio 2016, n. 1953; T.A.R. Toscana Sez. I, 30 gennaio 2019, n. 139.

¹² T.A.R. Salerno, Campania, sez. II, 29 giugno 2020, n. 743: nel caso di specie si trattava di un immobile di edilizia residenziale pubblica, occupato dalla famiglia del ricorrente.

¹³ T.A.R. Napoli, Campania, sez. VII, 27 giugno 2022, n. 4336; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 14 gennaio 2010, n. 148.