



Unioncamere  
Veneto



**Federalismo demaniale:  
obiettivi della Regione Veneto e  
riflessi sul territorio del Comune di  
Venezia. Strategie e priorità**

**Incontro con l'assessore regionale  
Roberto Ciambetti**

Venezia, 13 ottobre 2010

## FEDERALISMO DEMANIALE E FINALITÀ DEL D. leg. 85/2010

**Federalismo demaniale** significa restituzione dei beni territoriali che oggi appartengono al patrimonio dello Stato al territorio a cui appartengono ed alla storia cui sono legati.

Tra le **finalità principali** che si intendono conseguire si sottolineano la valorizzazione dei beni stessi ed una maggiore responsabilizzazione e trasparenza nella loro gestione, giustificata dal trasferimento dei beni ad un livello di governo più vicino al cittadino, nonché dalla circostanza che i processi di valorizzazione dovranno essere pubblicati sui siti istituzionali degli enti locali (art. 2., comma 4), che, in tal modo, potranno coinvolgere la popolazione.

Tale trasparenza e tale responsabilizzazione non sarebbero configurabili e nemmeno pensabili in presenza di un gestore statale, da un lato, troppo lontano per cogliere le esigenze dei cittadini, e, dall'altro, troppo implicato in altri settori per essere efficacemente controllato con il voto di un elettore.

L'ente locale sarà in grado di valorizzare e riconvertire i beni oggetto di trasferimento secondo modalità e forme che maggiormente si adattano a soddisfare le esigenze degli abitanti locali.

Il D.lgs. n. 85/2010 è stato **pubblicato** nella Gazzetta Ufficiale n. 127 dell'11-6-2010 ed è **entrato in vigore** al termine dei 15 gg. successivi alla sua pubblicazione (**26 giugno 2010**).

### D. Lgs. 85/2010 IN BREVE

Il D.lgs. n. 85/10 prevede il trasferimento dei beni del demanio marittimo, idrico, gli aeroporti di interesse regionale o locale, le miniere e gli altri beni immobili dello Stato e i beni mobili ad essi collegati alle Regioni ed agli Enti locali.

**Sono esclusi dall'attribuzione:**

- i fiumi e i laghi di ambito sovraregionale, salvo per questi ultimi che vi sia **intesa** tra le Regioni interessate;
- i beni della Difesa e i beni culturali, nei termini già previsti dalla normativa vigente;
- la dotazione della Presidenza della Repubblica e i beni degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale;
- gli immobili per uso istituzionale dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale, le reti di interesse statale, le strade ferrate dello Stato, i parchi nazionali e le riserve naturali statali.

L'**attribuzione dei beni** dovrà avvenire in base alle **richieste degli enti**, che dovranno indicarne le modalità e i tempi di utilizzo.

Tutti i **beni non richiesti** confluiranno in un patrimonio vincolato: verranno valorizzati e alienati (in base ad accordi tra Stato, Regioni ed Enti Locali) entro 36 mesi.

**Non vi saranno oneri aggiuntivi a carico delle finanze pubbliche:** le maggiori risorse (derivanti a regioni ed enti locali dalla alienazione o dalle quote dei fondi immobiliari) verranno destinate - per il 75% - alla riduzione del debito dell'ente, e, per la residua parte, del debito statale.

Ogni **alienazione di immobili** da parte delle Regioni o degli Enti locali dovrà esser preceduta dall'attestazione della congruità del **prezzo** da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio.

Mantengono, in ogni caso, il carattere demaniale (a maggior garanzia dell'interesse pubblico) i beni trasferiti del demanio marittimo, idrico e aeroportuale.

Per quanto concerne gli altri beni trasferiti può essere disposto dallo Stato il mantenimento nel demanio o nel patrimonio indisponibile; in ogni caso, l'eventuale sdemanializzazione continua ad essere dichiarata dallo Stato.

### **BREVE ANALISI DEGLI ARTICOLI DEL D.leg. 85/2010**

#### **ART. 1**

**Con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i beni da attribuire a titolo non oneroso** alle Regioni ed agli Enti locali al fine che tali enti territoriali realizzino la loro massima valorizzazione funzionale.

#### **ART. 2**

**Regioni ed Enti locali potranno decidere quali beni intendono che siano loro attribuiti, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri cittadini.**

Gli enti locali in stato di dissesto finanziario, non potranno alienare i beni ad essi attribuiti fino a quando perdura lo stato di dissesto.

A seguito del trasferimento l'ente territoriale è tenuto a favorire la **massima valorizzazione funzionale del bene attribuito**, a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata ed è tenuto, inoltre, a garantire l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale.

#### **ART. 3**

1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro 180 gg. dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo (26 giugno 2010) sono trasferiti:

- alle Regioni alcuni beni del demanio marittimo e del demanio idrico unitamente alle relative pertinenze;
- alle Province, unitamente alle relative pertinenze, alcuni beni del demanio idrico ("limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia") e le miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas (e relative pertinenze) ed i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.

3. I **beni da attribuire** ad uno o più enti territoriali sono individuati mediante l'inserimento in **appositi elenchi** contenuti in uno o più D.P.C.M. adottati entro 180 gg. dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata.

I beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi e l'individuazione deve essere corredata da adeguati elementi informativi (stato giuridico, consistenza, valore del bene, entrate corrispondenti e relativi costi di gestione).

4. Le **Regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni** contenuti negli elenchi devono presentare, entro il termine perentorio di 60 gg. dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati decreti, **un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio.**

**Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi 60 gg., sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore D.P.C.M., riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale.**

5. Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione di cui al comma 4, il Governo esercita un potere sostitutivo nei confronti dell'Ente inerte.

6. I **beni per i quali non è stata presentata la domanda confluiscano**, in base ad un D.P.C.M. in un **patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione** e provvede alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni entro 36 mesi, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa. Trascorso tale periodo di tempo i beni rientreranno nella piena disponibilità dello Stato e potranno essere comunque attribuiti.

#### **Art. 4**

1. I beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi entrano a far parte del **patrimonio disponibile** (significa che possono essere compiuti atti di disposizione nei loro confronti, ovvero possono essere oggetto di alienazione a privati o di trasferimento ad altre Amministrazioni; in merito a ciò si veda il comma 3) dell'Ente territoriale, **ad eccezione** di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che rimangono indisponibili.

2. Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano: pertanto ciascuna Regione ed Ente locale subentra in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

3. I beni trasferiti 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 30 gg. dalla relativa

richiesta, da parte dell' **Agenzia del demanio** o dell' **Agenzia del territorio**, secondo le rispettive competenze (si veda l'art. 9, comma 5).

#### **Art. 5**

I beni, secondo quanto previsto dall'art. 5, riguarderanno:

a) il demanio marittimo (le spiagge e i porti di interesse regionale); b) il demanio idrico (i fiumi, i laghi, ecc.), il demanio militare dismesso (le caserme), c) gli aeroporti di interesse regionale, d) le miniere, e) gli altri beni immobili dello Stato.

Al comma 2 sono indicati i **beni esclusi dal trasferimento**:

- immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato;
- i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale;
- i beni appartenenti al patrimonio culturale;
- i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari;
- le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche;
- le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato;
- i parchi nazionali e le riserve naturali statali;
- i beni immobili in uso per finalità istituzionali.

7. Sono in ogni caso esclusi i beni costituenti la dotazione:

- della Presidenza della Repubblica;
- i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale.

3. Gli Enti territoriali devono trasmettere alla Agenzia del demanio, entro 90gg. dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione ed entro i successivi 45 gg., previo parere della Conferenza Unificata, è redatto ed è reso pubblico con provvedimento del direttore dell' **Agenzia** l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento del demanio.

#### **ART. 6**

Al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali i beni trasferiti agli enti territoriali possono, previa loro valorizzazione, attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare.

#### **ART. 7**

1. A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con uno o più D.P.C.M., adottati ogni due anni, su richiesta di Regioni ed enti locali, possono essere attribuiti ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per ulteriori trasferimenti.

2. Gli enti territoriali interessati possono individuare e richiedere (allegando una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale) ulteriori beni non inseriti in precedenti decreti né in precedenti provvedimenti del direttore dell'Agenzia del demanio.

#### **ART. 8**

Gli enti territoriali devono assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite.

#### **ART. 9**

1. Tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del presente decreto sono esenti da ogni diritto e tributo.

2. Con uno o più D.P.C.M. sono determinate le modalità, per ridurre le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla attribuzione dei beni a Regioni ed Enti locali.

3. Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti 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.

5. Le risorse nette 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, sono acquisite dall'ente territoriale per un ammontare pari al 75% delle stesse. La residua quota del 25% è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Le predette risorse sono destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento.

Ciascuna Regione o ente locale può procedere all'alienazione di immobili attribuiti ai sensi del presente decreto legislativo previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio.

#### **ADEMPIMENTI NECESSARI AL FINE DI OTTENERE IL TRASFERIMENTO DEI BENI**

- 1) Lo Stato con D.P.C.M. individua i beni da attribuire a titolo non oneroso alle Regioni ed agli Enti locali al fine che tali enti territoriali realizzino la loro massima valorizzazione funzionale.
- 2) I beni da attribuire ad uno o più enti territoriali sono individuati mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più D.P.C.M. adottati entro 180 gg. dalla data di entrata

in vigore del presente decreto legislativo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata.

- 3) Le **Regioni e gli enti locali** che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi **devono presentare**, entro il termine perentorio di 60 gg. dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati decreti, un'**apposita domanda di attribuzione** all'Agenzia del demanio.
- 4) Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi 60 gg., sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore **D.P.C.M.**, riguardante **l'attribuzione dei beni**, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e **che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale**. I beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente territoriale, ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che rimangono indisponibili.

### **ROAD MAP DEL FEDERALISMO DEMANIALE**

- **11 giugno 2010** → pubblicazione del D.lgs. n. 85/2010 nella G.U.
- **26 giugno 2010** → entrata in vigore del decreto legislativo
- **entro 90 gg. dalla data di entrata in vigore** (circa il 25 settembre 2010) del presente decreto legislativo le amministrazioni statali e gli altri enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo trasmettono alla Agenzia del demanio gli **elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione**.
  - Entro i **successivi 45 gg.**, previo parere della Conferenza Unificata, da esprimersi entro il termine di trenta giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia è redatto ed è reso pubblico, sul sito internet dell'Agenzia, a fini notiziali, l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento
- **entro 180 gg. dall'entrata in vigore** del d.lgs. (circa il 25 dicembre 2010) dovranno essere emanati:
  - i **D.P.C.M. che trasferiscono alle Regioni** i beni del demanio marittimo ed idrico ed **alle Provincie** i beni del demanio idrico e le miniere.
  - uno o più **D.P.C.M.**, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, contenenti appositi **elenchi** in cui sono individuati i **beni** che possono essere **oggetto di attribuzione** ai vari enti territoriali.
- **entro il termine perentorio di 60 gg. dalla data di pubblicazione** nella G.U. dei citati **D.P.C.M.**, le Regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi presentano un'**apposita domanda di attribuzione** all'Agenzia del demanio

- **entro i successivi 60 gg.**, sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato un ulteriore **D.P.C.M. riguardante l'attribuzione dei beni**, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella G.U. e **che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni** a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale.
- A decorrere dal **1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore (2012)** del presente decreto legislativo, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ogni due anni possono essere attribuiti ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per ulteriori trasferimenti.

### ALCUNE CONSIDERAZIONI

Il d.lgs. sul **federalismo demaniale** deve essere analizzato all'interno del contesto che verrà a crearsi con l'approvazione dei decreti attuativi della Legge delega n. 42 del 2009.

In particolare è necessario considerare le disposizioni del D.lgs. n. 85/2010 in combinato disposto con quello che al momento è lo **schema del decreto legislativo sul c.d. federalismo municipale** che contiene le norme riguardanti l'autonomia impositiva dei comuni.

In sintesi, tale decreto prevede due fasi: una prima in cui si procederà alla **soppressione dei vecchi trasferimenti statali e verranno assegnati ai Comuni i gettiti dei tributi erariali legati agli immobili**; una seconda fase, destinata a partire dal 2014, in cui questi tributi saranno assorbiti in una **nuova imposta, l'imposta municipale** - a sua volta strutturabile dai Comuni in principale e secondaria - che semplificherà radicalmente il quadro dei 18 tributi precedentemente delineato.

Una delle principali novità apportate dal decreto è soprattutto la **cedolare secca sugli affitti**. A decorrere dall'anno 2011, infatti, il canone di locazione relativo ai contratti stipulati per immobili ad uso abitativo, e relative pertinenze affittate congiuntamente all'abitazione, potrà essere assoggettato, se il locatore deciderà in tal senso, alla **cedolare secca del 20%** sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali, nonché dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sul contratto di locazione.

La cedolare secca è, dunque, un prelievo diretto in percentuale sul canone di affitto, e opera in sostituzione di tutte le altre tassazioni. Con la cedolare secca le tassazioni sugli affitti saranno direttamente proporzionali ai canoni pattuiti e non potranno variare in base ai redditi dei proprietari.

In sostanza lo schema di decreto legislativo sul federalismo municipale mira a **sostituire la finanza derivata con una finanza autonoma**.

**L'autonomia impositiva di Regioni ed enti locali** sarà quindi garantita da molteplici voci che realizzeranno la finanza propria (tributi propri, partecipazioni a tributi erariali riferibili al

territorio, elevata manovrabilità sino all'azzeramento delle aliquote su tributi come Irap ed Irpef).

Nel quadro così delineato, il decreto legislativo sul federalismo demaniale offre, pertanto, vastissime opportunità per Regioni ed enti locali, sempre in un'ottica di trasparenza e responsabilità. E' opportuno infatti che gli enti locali imparino a gestire bene il loro patrimonio immobiliare, riducendo gli sprechi e gli alti costi di manutenzione, aumentando la redditività e dismettendo gli immobili che non servono.

**Responsabilità**, in quanto la possibilità di alienare i beni attribuiti ai vari enti territoriali è consentita solo alle amministrazioni che **non si trovino in uno stato di dissesto finanziario** (art. 2 D.lgs. 85/10).

Regioni ed enti locali "con i conti in ordine" potranno quindi, oltre che acquisire nel proprio patrimonio i beni trasferiti, provvedere anche, previa valorizzazione degli stessi, alla loro alienazione. **Le risorse derivanti dall'alienazione potranno essere destinate**, oltre che alla riduzione del debito dell'ente, **a spese di investimento** (art. 9 D.lgs. 85/2010); **circostanza di notevole importanza per i Comuni, viste le ristrettezze imposte dal patto di stabilità.**

Enti territoriali virtuosi possono ottenere evidenti vantaggi dall'alienazione, così come dalla semplice valorizzazione dei beni trasferiti, mentre, enti in stato di dissesto finanziario potranno beneficiare degli effetti connessi alla valorizzazione di tali beni.

Ad esempio, in una realtà come **Venezia** oltre un sesto del centro storico (città antica) appartiene al demanio con un grado/livello di depauperamento abnorme. Il Federalismo demaniale deve prendere corpo e consapevolezza nella messa a reddito, nella valorizzazione di ingenti risorse immobiliari e storiche, attraverso il trasferimento dei beni demaniali agli enti locali con il compito di realizzare delle progettazioni ad alto livello in termini di valorizzazione economica, con ingenti capacità di ritorno finanziario, e di sviluppo della produzione culturale.

**Pertanto, la possibilità di acquisire nel proprio patrimonio disponibile determinati beni, unitamente alla possibilità di disporre di un certo numero di entrate finanziarie garantite dal federalismo municipale, porrà le basi per avere un quadro di risorse certo, costante e legato direttamente al territorio.**

**I Comuni, infatti, dovranno essere in grado di assicurare un gettito equivalente all'ammontare dei trasferimenti regionali che il federalismo fiscale mira a cancellare dal 2014 in poi; somma che si aggira intorno ai 6 miliardi di euro, stando ai dati raccolti dalla commissione tecnica paritetica guidata da Luca Antonini e contenuti nella relazione depositata in parlamento il 30 giugno scorso dal responsabile dell'Economia, Giulio Tremonti.**