

Marco Antoniol

Il federalismo demaniale

il principio patrimoniale del federalismo fiscale

analisi delle fonti
i beni trasferibili
le procedure devolutive
gli effetti

Analisi del decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85
seconda edizione, ottobre 2010

Marco Antoniol

il federalismo demaniale

**il principio patrimoniale
del federalismo fiscale**

Analisi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85

Seconda edizione, aggiornata all'ottobre 2010



Copyright © 2010 Exeo S.r.l.

Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore.

Exeo S.r.l.

REA CCIAA PD 337549 - ROC 15200 - P. IVA 03790770287

sede legale: piazzetta Modin 12, 35129 Padova

c.s.i.v.: €10.000,00

casella postale 76/a 35028 Piove di Sacco (PD)

tel. 049 9711446 martedì e giovedì dalle 12:30 alle 14:00

fax 049 9711446

info@exeoedizioni.it

www.exeoedizioni.it

Autore: *Marco Antoniol*, dottore in giurisprudenza, specialista per le professioni legali, abilitato all'iscrizione all'albo degli avvocati, collaboratore giuridico del network professionale www.territorio.it.

Seconda edizione aggiornata al mese di ottobre 2010

collana: studi applicati di PATRIMONIOPUBBLICO.IT

S1.P1/II – Il federalismo demaniale

ISBN versione cartacea: 978-88-95578-12-5

ISBN versione digitale: 978-88-95578-14-9

Questo volume, nella versione cartacea, è stato stampato nel mese di ottobre 2010 da: TEXT Fotocomposizione via Cristofori 1/A frazione Vigorovea – 35020 Sant'Angelo di Piove di Sacco, PD.

network TERRITORIO.IT:

www.territorio.it - il governo del territorio

www.urbium.it - l'urbanistica e l'edilizia

www.patrimoniopubblico.it - il demanio e il patrimonio pubblico

www.espropionline.it - l'espropriazione per pubblica utilità

www.e-stimo.it - l'estimo immobiliare

www.catastonline.it - il catasto e la cartografia



professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

CAP. I - INTRODUZIONE.....	9
1. <i>Definizione di federalismo demaniale.....</i>	9
2. <i>Piano dell'opera.....</i>	9
CAP. II - ANALISI DELLE FONTI.....	13
<i>SEZ. I - GENERALITÀ.....</i>	<i>13</i>
1. <i>Premessa: un quadro d'insieme.....</i>	13
<i>SEZ. II - IL DATO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO.....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'art. 119 Cost.: evoluzione storica.....</i>	14
3. <i>Il primo periodo dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost.: questioni interpretative.....</i>	16
<i>SEZ. III - LA LEGGE DELEGA.....</i>	<i>20</i>
4. <i>L'iter legislativo.....</i>	20
5. <i>L'oggetto della delega.....</i>	22
6. <i>Principi e criteri direttivi: osservazioni generali.....</i>	25
7. <i>Il principio e criterio direttivo specifico relativo al federalismo demaniale: iter legislativo, struttura e contenuti fondamentali.....</i>	27
8. <i>Il tempo a disposizione del Governo.....</i>	29
9. <i>La procedura descritta dalla legge delega ed il suo concreto svolgimento in occasione del federalismo demaniale.....</i>	33
CAP. III - I BENI TRASFERIBILI	43
<i>SEZ. I - GENERALITÀ.....</i>	<i>43</i>
1. <i>Le indicazioni esplicite ed implicite della legge delega: criteri generali e questione mobiliare.....</i>	43
2. <i>I beni trasferibili secondo il decreto delegato: primi rilievi critici.....</i>	45
3. <i>L'inciso di apertura: questione regionale e questione mobiliare.....</i>	51
4. <i>I beni statali: le principali tipologie.....</i>	55
<i>SEZ. II - I BENI DEL DEMANIO DELLO STATO.....</i>	<i>57</i>

5. I beni demaniali in generale.....	57
6. Il demanio marittimo	58
7. Il demanio idrico	66
8. Il demanio aeronautico	74
9. Il demanio militare e culturale: rinvio	77
10. Le tipologie demaniali non oggetto di specifiche esclusioni.....	79
SEZ. III - I BENI DEL PATRIMONIO DELLO STATO.....	82
11. I beni patrimoniali in generale.....	82
12. I beni patrimoniali oggetto di specifiche esclusioni: i beni degli organi di rilevanza costituzionale ed il patrimonio minerario.....	82
13. I beni patrimoniali non oggetto di specifiche esclusioni.....	87
CAP. IV - LA PROCEDURA DEVOLUTIVA ORDINARIA.....	91
SEZ. I - GENERALITÀ.....	91
1. Premessa: le indicazioni della legge delega.....	91
2. I momenti della procedura attuativa.....	94
3. Procedura devolutiva ordinaria e procedure speciali.....	96
SEZ. II - IL MOMENTO DI ESCLUSIONE DEI BENI.....	100
4. Oggetto del momento di esclusione: profili generali	100
5. Beni suscettibili di esclusione per ragioni funzionali.....	102
6. Beni suscettibili di esclusione per ragioni tipologiche.....	105
7. L'iniziativa del procedimento di esclusione	111
8. Istruttoria, definizione e revisione dell'esclusione	116
SEZ. III - IL MOMENTO DI SELEZIONE DEI BENI.....	122
9. La centralità del momento selettivo	122
10. I due antecedenti logico-giuridici del momento selettivo	123
11. Aspetti procedurali del momento selettivo.....	126
12. I due effetti principali del momento selettivo.....	131
SEZ. IV - IL MOMENTO DI ATTRIBUZIONE DEI BENI.....	140
13. Il carattere sussidiario del momento attributivo	140
14. L'iniziativa del momento attributivo	140
15. Istruttoria e definizione del momento attributivo	147
16. La sorte dei beni inoptati: struttura e funzione del patrimonio federale.....	151

CAP. V - LE PROCEDURE DEVOLUTIVE SPECIALI..... 157

SEZ. I - LA DEVOLUZIONE DI BENI DEL DEMANIO IDRICO, MARITTIMO E MINERARIO 157

- 1. La speciale procedura dettata per i beni destinati ex lege: profili generali..... 157*
- 2. Ambito applicativo della procedura speciale: demanio marittimo, idrico e minerario..... 159*
- 3. Gli enti destinatari dei beni riservati ex lege 161*
- 4. Conseguenze procedurali della destinazione ex lege..... 164*

SEZ. II - LA DEVOLUZIONE DI BENI MILITARI..... 167

- 5. L'attribuzione dei beni militari: profili generali 167*
- 6. Presupposti e procedimento dell'attribuzione di beni militari..... 168*
- 7. Il problema dell'ammissibilità della procedura ordinaria per i beni militari..... 179*

SEZ. III - LA DEVOLUZIONE DI BENI CULTURALI..... 182

- 8. Il trasferimento dei beni culturali: profili generali 182*
- 9. Presupposti e procedimento del trasferimento di beni culturali 183*
- 10. Il problema dell'ammissibilità della procedura ordinaria per i beni culturali 187*

SEZ. IV - I DECRETI BIENNALI DI ATTRIBUZIONE 189

- 11. La ripetizione ciclica del federalismo demaniale: profili generali..... 189*
- 12. Struttura fondamentale del meccanismo di devoluzione periodica..... 190*
- 13. Il doppio ambito applicativo dei decreti biennali di attribuzione..... 192*
- 14. Aspetti procedurali del meccanismo di devoluzione periodica..... 193*

CAP. VI - GLI EFFETTI DEL FEDERALISMO DEMANIALE 199

SEZ. I - GENERALITÀ..... 199

- 1. Premessa: gli effetti del federalismo demaniale..... 199*

SEZ. II - EFFETTI PRINCIPALI..... 201

- 2. Proprietà e possesso del bene trasferito..... 201*
- 3. Continuità dello stato di diritto e sdemanzializzazione ex lege..... 203*
- 4. La continuità dello stato di fatto del bene trasferito 211*
- 5. Il subentro nei rapporti giuridici 212*

SEZ. III - EFFETTI PATRIMONIALI	214
---------------------------------------	-----

6. <i>La gratuità del trasferimento ed i suoi corollari</i>	214
---	-----

7. <i>L'altra faccia della gratuità: la riduzione dei trasferimenti erariali</i>	217
--	-----

SEZ. IV - EFFETTI DI POLITICA ECONOMICA	225
---	-----

8. <i>La valorizzazione dei beni trasferiti: profili generali</i>	225
---	-----

9. <i>Il programma di valorizzazione: modalità di scelta e sanzioni per l'inadempimento</i>	228
---	-----

10. <i>La valorizzazione a vantaggio diretto della comunità</i>	233
---	-----

11. <i>La valorizzazione indirettamente vantaggiosa per la comunità: profili generali</i>	234
---	-----

12. <i>Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (PAVI)</i>	236
---	-----

13. <i>L'alienazione del bene: presupposti e limiti</i>	243
---	-----

14. <i>I fondi comuni di investimento</i>	250
---	-----

15. <i>La ripartizione delle entrate da alienazione o conferimento</i>	257
--	-----

CAP. VII - CONCLUSIONI	261
-------------------------------------	------------

SEZ. I - PROFILO CRITICO DEL FEDERALISMO DEMANIALE	261
--	-----

1. <i>Critiche sistematiche</i>	261
---------------------------------------	-----

2. <i>Aspetti critici dell'ambito applicativo</i>	262
---	-----

3. <i>Aspetti critici della procedura devolutiva ordinaria</i>	264
--	-----

4. <i>Aspetti critici delle procedure devolutive speciali</i>	266
---	-----

5. <i>Aspetti critici degli effetti del federalismo demaniale</i>	269
---	-----

SEZ. II - PROFILO VIRTUOSO DEL FEDERALISMO DEMANIALE..	272
--	-----

6. <i>Aspetti virtuosi dell'ambito applicativo</i>	272
--	-----

7. <i>Aspetti virtuosi procedimentali</i>	272
---	-----

8. <i>Aspetti virtuosi negli effetti del federalismo demaniale</i>	277
--	-----

9. <i>Virtù generali: valorizzazione e concertazione</i>	280
--	-----

ALLEGATI	283
-----------------------	------------

All. 1. Art. 119 Cost - testo originario e testo vigente a confronto.....	284
---	-----

All. 2. Legge 5 maggio 2009, n. 42 - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	285
--	-----

All. 3. Schema di decreto legislativo 17 dicembre 2009 - Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.....	311
--	-----

All. 4. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comunicato del 17 dicembre 2009 (estratto)	318
--	-----

All. 5. Relazione tecnica sullo schema di decreto legislativo 17 dicembre 2009	319
All. 6. ANCI - Prime Proposte Emendative del 22 gennaio 2010	322
All. 7. ANCI - Nota illustrativa del 25 gennaio 2010	330
All. 8. Conferenza Stato - città ed autonomie locali	334
Parere del 4 marzo 2010.....	334
All. 9. Schema di decreto legislativo 12 marzo 2010 - Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.....	336
All. 10. Consiglio dei Ministri - Relazione del 12 marzo 2010.....	344
All. 11. Camera dei Deputati - Commissione Bilancio, tesoro e programmazione - Parere del 19 maggio 2010.....	346
All. 12. Senato della Repubblica - Commissione programmazione economica e bilancio - Parere del 19 maggio 2010	351
All. 13. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Parere del 19 maggio 2010.....	356
All. 14. Presidenza del Consiglio dei Ministri	374
Comunicato del 20 maggio 2010 (estratto)	374
All. 15. 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	376
All. 16. Dossier parlamentare di documentazione	387
del 30 giugno 2010	387
All. 17. ANCI - Nota di Lettura del federalismo demaniale.....	425
All. 18. Agenzia del demanio - Circolare del 24 giugno 2010	438
All. 19. Agenzia del demanio - Circolare del 26 luglio 2010.....	441
All. 20. Agenzia del demanio - Circolare del 17 settembre 2010.....	444
BIBLIOGRAFIA	447
SITOGRAFIA	447

CAPITOLO I INTRODUZIONE

1. Definizione di federalismo demaniale

Per «federalismo demaniale» si intende quel fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali¹ di beni di proprietà dello Stato.

Il fenomeno è disciplinato dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, intitolato «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42». Il decreto è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell'11 giugno 2010 e costituisce la prima attuazione della delega legislativa attribuita al Governo con la legge 5 maggio 2009, n. 42².

Il presente lavoro intende offrire un'analisi operativa del suddetto decreto, indagandone pregi e difetti, anche mediante il confronto con i due schemi preliminari adottati dal Consiglio dei ministri rispettivamente il 17 dicembre 2009³ ed il 12 marzo 2010⁴.

2. Piano dell'opera

¹ Con l'espressione «enti territoriali» ci si riferisce, qui come in seguito, all'insieme di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

² Cfr. legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», in G.U. 6 maggio 2009, n. 103, riportata *infra*, All. 2, pag. 285.

³ Cfr. Schema di decreto legislativo 17 dicembre 2009, in www.senato.it, riportato *infra*, All. 3, pag. 311.

⁴ Cfr. Schema di decreto legislativo 12 marzo 2010, in www.senato.it, riportato *infra*, All. 9, pag. 336.

L'analisi del federalismo demaniale, definito come sopra, presuppone l'esatta comprensione del contesto giuridico nel quale esso si inserisce.

In proposito si è già rilevato che il decreto legislativo in discorso costituisce atto di esercizio della delega conferita al Governo con la legge 5 maggio 2009, n. 42. Quest'ultima, a sua volta, si dichiara attuativa di una disposizione della Carta fondamentale⁵ e ciò contribuisce ad illuminare la base costituzionale su cui viene indirettamente a poggiare anche il federalismo demaniale. Di conseguenza, l'analisi prenderà le mosse dal dato costituzionale di riferimento, interpretato anche alla luce della riforma di cui alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Successivamente si passerà ad esaminare l'attuazione di tale disposto costituzionale, dichiaratamente avvenuta con la citata legge 5 maggio 2009, n. 42. Si tratta di un testo normativo estremamente complesso, che si presta ad una serie di approcci differenti. Delineato dunque per sommi capi l'*iter* legislativo che ha portato alla sua promulgazione, ci si soffermerà brevemente sui contenuti normativi principali, chiarendo in particolare la distinzione tra principi e criteri direttivi generali, da un lato, e specifici, dall'altro, individuando ed analizzando quindi la disposizione di maggiore interesse per il federalismo demaniale. Prendendo spunto dalle norme che vincolano l'attività del legislatore delegato al rispetto di una rigida scansione cronologica e procedimentale, poi, si confronteranno tali previsioni astratte con il concreto cammino seguito dal federalismo demaniale fino all'adozione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

Entrando nel dettaglio del decreto, ci si concentrerà dapprima sui beni trasferibili, chiarendo la struttura delle disposizioni che se ne occupano ed i relativi limiti tecnici. Dopodiché si passeranno in rassegna tutte le tipologie demaniali di beni statali, evidenziando di ognuna il regime devolutivo e le eccezioni specifiche. Riflessioni analoghe, seppur più sintetiche, saranno poi svolte in relazione alle

⁵ Si tratta segnatamente dell'art. 119 Cost. (la cui evoluzione è riportata *infra*, All. 1, pag. 284) dal momento che la legge 42/2009 (*infra*, All. 2), è rubricata «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

principali tipologie di beni patrimoniali dello Stato.

A questo punto si passerà a descrivere la procedura attuativa ordinaria del federalismo demaniale, contrapponendo tre momenti fondamentali: il momento di esclusione, quello di selezione e quello di attribuzione dei beni. La procedura ordinaria così descritta sarà poi confrontata con quattro sequenze procedimentali atipiche, il cui numero è stato progressivamente esteso nel corso dei lavori del Governo. Particolare attenzione verrà dedicata ai problemi di coordinamento tra queste procedure e la scansione procedimentale ordinaria descritta in precedenza.

In seguito si darà conto delle conseguenze del federalismo demaniale. A tale proposito, gli effetti della procedura devolutiva saranno distinti in tre gruppi, a seconda della possibile qualificazione in termini di conseguenze naturali, patrimoniali o di politica economica.

A conclusione del lavoro, infine, si cercherà di riannodare le fila del discorso, evidenziando i principali punti critici del decreto delegato, ma senza rinunciare, per converso, a sottolinearne gli aspetti più virtuosi.

L'analisi sarà peraltro accompagnata da una fitta rete di note e sarà seguita da alcuni allegati, volti ad offrire al lettore un quadro sintetico delle disposizioni alle quali si fa riferimento durante la trattazione degli specifici aspetti del federalismo demaniale e del contesto in cui questo si viene a collocare.



CAPITOLO II ANALISI DELLE FONTI

SEZIONE I GENERALITÀ

1. Premessa: un quadro d'insieme

Fin dalla rubrica del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, emerge che esso costituisce esercizio parziale del potere conferito al Governo con la l. 5 maggio 2009, n. 42, recante appunto «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

Dall'ultimo inciso dell'intestazione della legge si ricava poi la norma costituzionale nella quale essa affonda le radici e nella quale le affonda, per l'effetto, il decreto delegato.

Analizzare le fonti del federalismo demaniale significa dunque, in buona sostanza, confrontarsi anzitutto con il dato costituzionale, anteriore e successivo alla riforma del 2001. Successivamente, si darà conto dell'*iter* legislativo della legge delega, nonché dei suoi principi generali ed aspetti procedimentali, per soffermarsi in particolar modo sulle previsioni che maggiormente, nella mente del legislatore, hanno avuto riguardo al federalismo demaniale. Infine, si offrirà un tracciato storico del d.lgs. 85/2010, ricapitolando le fasi dialettiche che hanno portato alla sua adozione, anche al fine di verificare in che misura i contenuti del testo normativo siano prodotto della volontà del Governo e in che misura, invece, siano il frutto di collaborazione con altri soggetti istituzionali.



SEZIONE II

IL DATO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

2. *L'art. 119 Cost.: evoluzione storica*

È noto che, con la riforma dalla Carta fondamentale operata con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, molte norme del titolo V della parte II sono state oggetto di revisioni radicali, che ne hanno alterato, oltre ai contenuti, anche l'oggetto e la struttura.

Va subito osservato, però, che tra le disposizioni maggiormente riviste nel 2001 non rientra l'art. 119 Cost., che in quell'occasione ha subito modifiche piuttosto marginali. Ed invero, già nel disegno originario della Costituzione l'art. 119 si occupava dell'autonomia finanziaria degli enti periferici, sebbene con toni profondamente diversi - e non potrebbe essere altrimenti - rispetto a quelli assunti nel 2001.

Una modifica rilevante concerne comunque l'ambito applicativo della norma. L'originario art. 119 Cost., infatti, aveva ad oggetto le sole Regioni⁶, laddove la nuova versione della disposizione si fa carico anche dell'autonomia finanziaria di Comuni, Province e Città Metropolitane⁷, operando dunque una sostanziale equiparazione tra i quattro enti territoriali⁸ della Repubblica.

Più nel dettaglio, il primo comma della norma previgente, dopo aver riconosciuto l'autonomia finanziaria delle Regioni, la subordinava al rispetto di forme e limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, anche al fine del coordinamento con la finanza degli altri enti territoriali⁹. Il legislatore costituzionale del 2001 ha

⁶ Cfr. art. 119, primo c., primo inciso, Cost. (testo originario - *infra*, All. 1).

⁷ Cfr. art. 119, primo c., primo inciso, Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1).

⁸ Per un punto di vista critico nei confronti di questa equiparazione cfr. BIFULCO R., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it, *passim*.

⁹ Cfr. art. 119, primo c., Cost. (testo originario - *infra*, All. 1): «Le Regioni hanno

mantenuto la medesima traiettoria, ampliando però, oltre agli enti pubblici considerati, anche le forme di autonomia espressamente riconosciute. Per converso, con la riforma è scomparso il riferimento alle leggi della Repubblica. Attualmente, dunque, il primo comma dell'art. 119 si limita ad affermare, in modo conciso e perentorio, che tutti gli enti territoriali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa¹⁰ e che dispongono di risorse autonome¹¹.

La parte centrale dell'art. 119 Cost. costituiva già prima del 2001 la specificazione dei principi autonomistici fissati dal primo comma. Il legislatore costituente aveva infatti previsto l'attribuzione alle Regioni di «tributi propri» di quote di tributi erariali e di contributi speciali: i primi erano finalizzati alle «funzioni normali» delle Regioni, i secondi invece sarebbero stati erogati «per provvedere a scopi determinati», tra i quali la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole¹².

Anche nella versione dell'art. 119 Cost. successiva al 2001, il *corpus* centrale della norma specifica i principi di cui al primo comma, ampliando però in misura considerevole il quadro dei poteri finanziari degli enti territoriali. Questi infatti stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri¹³, dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali¹⁴ e beneficiano di un

autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

¹⁰ Cfr. art. 119, primo c., Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

¹¹ Cfr. art. 119, secondo c., primo periodo, Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome».

¹² Cfr. art. 119, secondo e terzo c., Cost. (testo originario - *infra*, All. 1): «Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

¹³ Cfr. art. 119, secondo c., secondo periodo, Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «[I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni] stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

¹⁴ Cfr. art. 119, secondo c., terzo periodo, Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «[I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni] dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

fondo perequativo¹⁵. In tal modo, sono integralmente finanziate le funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni¹⁶, salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive per il perseguimento di scopi ulteriori: questi scopi devono essere, da un lato, «diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» e dall'altro, verosimilmente, di interesse costituzionalmente rilevante, come si desume dalle finalità esemplificate dalla norma¹⁷. Per finanziare le spese di investimento, infine, gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento, ma per volontà costituzionale essi non possono beneficiare di garanzie statali¹⁸.

3. Il primo periodo dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost.: questioni interpretative

Una considerazione a parte merita la previsione contenuta nel quarto ed ultimo comma del previgente art. 119, confluita nel primo periodo dell'attuale sesto comma: oggi come allora, infatti, la disposizione sull'autonomia finanziaria dei governi periferici si conclude con un riferimento sintetico, ma fondamentale, ai loro

¹⁵ Cfr. art. 119, terzo c., Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

¹⁶ Cfr. art. 119, quarto c., Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

¹⁷ Cfr. art. 119, quarto c., Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

¹⁸ Cfr. art. 119 sesto c., secondo e terzo periodo, Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1): «[I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni] possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

beni pubblici.

Disponeva infatti l'originario quarto comma dell'art. 119 che «la Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica»¹⁹, mentre nella nuova formulazione della disposizione si legge che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato»²⁰.

Al pari delle altre norme contenute nell'art. 119 Cost. - delle quali si è dato rapidamente conto - anche la previsione costituzionale dei beni pubblici locali ha ereditato un principio previgente, senza però rinunciare a revisioni ed aggiornamenti.

Ciò vale anzitutto per la riserva di legge. Nel vigore dell'originario titolo V, una «legge della Repubblica» era tenuta a stabilire le «modalità» dell'assetto proprietario regionale. Con la riforma, l'improprio riferimento alla «legge della Repubblica» è stata sostituito da quello, tecnicamente più corretto, alla «legge dello Stato», che ora non stabilisce le modalità dell'*avere* - piuttosto equivoche anch'esse - bensì i «principi generali» secondo i quali il patrimonio è «attribuito» a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni.

Da questa prima variazione del comma in discorso si ricava un apprezzabile sforzo del legislatore costituzionale finalizzato a chiarire forme e contenuti di una legge che dunque, in questa materia, seguita ad essere costituzionalmente necessaria.

La ragione giustificatrice della riserva di legge, d'altra parte, è chiara: la gestione della proprietà - soprattutto immobiliare - è un aspetto fondamentale del governo dell'ente, che richiede sempre il coinvolgimento dell'organo rappresentativo e cioè - per lo Stato - delle Camere. Sia sufficiente osservare, a questo riguardo, che la medesima logica ispira il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel momento in cui riserva al Consiglio degli enti locali la competenza su tutte le operazioni immobiliari, salvo che si tratti ordinaria amministrazione o dell'esecuzione di volontà consiliari già

¹⁹ Cfr. art. 119, quarto c., Cost. (testo originario - *infra*, All. 1).

²⁰ Cfr. art. 119, sesto c., primo periodo, Cost. (testo vigente - *infra*, All. 1).

espresse²¹. Come recentemente chiarito dalla giurisprudenza, la previsione risponde ad una *ratio* ben precisa, poiché atti di questo tipo «richiedono una complessa valutazione di elementi (convenienza economica e conseguenze politiche, interessi pubblici da soddisfare, limitatezza delle risorse, interessi privati pregiudicati) che coinvolgono scelte importanti per l'ente [...] e, pertanto, è opportuno siano rimesse all'organo maggiormente rappresentativo dello stesso»²². *Mutatis mutandis*, si ritiene che analoghe considerazioni possano valere per l'ente pubblico per antonomasia e che ciò giustifichi il mantenimento della riserva di legge nel passaggio dall'una all'altra formulazione costituzionale.

Il nuovo comma sesto dell'art. 119 Cost. contiene però altre modifiche rispetto al previgente quarto comma, a cominciare dal fatto che non si fa più riferimento alle sole Regioni ma - come anticipato - a tutti e quattro gli enti territoriali. Si tratta di un'innovazione coerente con le altre parti dell'art. 119, che oggi ha sempre ad oggetto Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, nonché con l'intero titolo V, ispirato ad una tendenziale equiordinazione²³ degli enti territoriali.

Vi è infine un'ultima, discutibile variazione, consistente nella scomparsa della previsione costituzionale del demanio pubblico. Diversamente dal testo originario, infatti, il vigente art. 119 Cost. fa esclusivo riferimento al patrimonio degli enti pubblici, per cui si impone l'esigenza di accertare se il legislatore costituzionale intendesse vietare l'attribuzione di demanio agli enti territoriali.

Tale ricostruzione, evidentemente, dimezzerebbe gli effetti del federalismo demaniale che - come si dirà²⁴ - ha ad oggetto beni sia patrimoniali sia demaniali.

²¹ Cfr. art. 42, c. 2, lett. l), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267: «Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: [...] acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari».

²² Così TAR Campania, Napoli, sez. VII, sent. 16 dicembre 2009, n. 8808.

²³ Cfr. C. Cost., sent. 24 luglio 2003, n. 274.

²⁴ Cfr. *infra*, pag. 82.

Proprio per questo, tuttavia, una simile possibile lettura della novella costituzionale non può essere condivisa: così opinando, infatti, si introdurrebbe un'inconciliabile frattura tra la direttrice evolutiva del legislatore costituzionale e quella del legislatore ordinario che, in quanto tale, dovrebbe essere semmai sostenuta sulla base di dati ulteriori rispetto ad una mera soppressione lessicale. Sul punto, autorevole dottrina è dunque arrivata a parlare di «semplice lacuna nel testo di revisione costituzionale»²⁵.

Ad ogni modo, si profila anche un'ipotesi ricostruttiva mediana, secondo la quale la novella non avrebbe voluto vietare il regime demaniale dei beni degli enti territoriali, ma solo renderlo costituzionalmente non obbligatorio. Non trovando nella Carta fondamentale nessun'altra previsione espressa, dunque, il demanio sembra ora sostituibile con un regime diverso, come auspicato da tempo da una parte della dottrina²⁶. Una simile lettura appare senz'altro preferibile rispetto alla precedente, quantomeno perché essa non giunge a rendere completamente irrilevante la modifica costituzionale su questo punto.

Ciò che comunque preme ribadire è che nel novellato art. 119 Cost. non può essere rinvenuto alcun divieto di attribuzione di beni demaniali agli enti territoriali. Di conseguenza, è nel primo periodo dell'ultimo comma di tale disposizione che trova il proprio addentellato costituzionale il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, tanto per la parte relativa all'attribuzione di beni patrimoniali, quanto per la devoluzione di beni demaniali.

§§

²⁵ Così CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2007, pag. 756, pag. 720, per il quale «la mancata riproposizione della distinzione tra demanio e patrimonio nel nuovo testo costituzionale difficilmente può essere interpretata come volontà del legislatore di sottrarre alle regioni la disponibilità dei beni demaniali».

²⁶ Cfr. CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, pag. 65 e ss..

SEZIONE III LA LEGGE DELEGA

4. *L'iter legislativo*

Per alcuni anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, il nuovo art. 119 è rimasto privo di concreta attuazione²⁷. Una prima occasione sfumata fu la legge 5 giugno 2003, n. 131²⁸: gli articoli che la componevano, infatti, si dichiaravano quasi tutti attuativi di novellate disposizioni costituzionali²⁹, ma tra essi non figurava l'art. 119. Perduta questa occasione, si sono succeduti diversi tentativi di attuazione, tutti però piuttosto timidi e sfortunati.

Alla stessa legislatura che vide la promulgazione della riforma costituzionale - la XIV - risale dunque l'istituzione dell'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale³⁰, operata con la legge finanziaria 2003³¹, i cui lavori non si tradussero però in alcun articolato³². Con l'avvento della XV legislatura, poi, il nuovo Governo fece propria l'intenzione di attuare l'art. 119 della Costituzione. Nell'agosto del 2007 il Consiglio dei Ministri licenziò dunque un disegno di legge recante «delega al Governo in materia di federalismo fiscale»³³,

²⁷ Cfr. BIFULCO R., *Osservazioni*, cit., nota 1, nonché FIORENTINO L., *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 8, pag. 809, nota 2.

²⁸ Cfr. legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. «legge La Loggia», recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

²⁹ Si vedano in particolare il testo e la rubrica degli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 11.

³⁰ Cfr. ANTONINI L., VITALETTI G., *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 1, pagg. 77 e ss..

³¹ Cfr. art. 3, c. 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)».

³² Cfr. MORRONE A., *Verso il federalismo fiscale?*, in *Corr. Giur.*, 2008, 11, pagg. 1485 e ss..

³³ Cfr. BIFULCO R., *Osservazioni*, cit., che in nota rinvia a MACCIOTTA G., BASSANINI F.,

noto anche come d.d.l. Padoa Schioppa, poiché questi figurava tra i Ministri proponenti. Il disegno di legge fu presentato alla Camera il 29 settembre, ma il Parlamento non ebbe tempo di discuterlo, per via dello scioglimento anticipato delle camere³⁴.

L'attuazione dell'art. 119 Cost. ritornò all'ordine del giorno poco dopo l'inizio della XVI legislatura³⁵. In data 11 settembre 2008, il Consiglio dei ministri discuteva ed approvava infatti un disegno di legge delega rubricato «Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale».

Acquisito il parere della Conferenza unificata³⁶ e stipulato un apposito accordo tra l'ANCI ed il Presidente del consiglio dei ministri³⁷, il nuovo d.d.l. veniva definitivamente approvato, su proposta congiunta di diversi Ministri, in data 3 ottobre 2008.

In qualità di collegato alla legge finanziaria per l'anno 2009, il 15 ottobre 2008 il disegno di legge veniva dunque presentato al Senato della Repubblica³⁸, laddove rimaneva in discussione per circa 2 mesi. Il 22 gennaio 2009, con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astenuti, il disegno veniva approvato, con alcune modifiche, ed il giorno successivo veniva trasmesso alla Camera dei Deputati. Anche la Camera si soffermava sul testo di legge per circa due mesi, licenziandolo, con ulteriori modifiche, il 24 marzo, con 319 voti favorevoli, 35 contrari e 195 astenuti. Ritrasmesso al Senato, il testo veniva definitivamente approvato, con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti, nella seduta del 24 aprile.

La promulgazione avveniva il successivo 5 maggio, seguita dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio, n. 103. In data 21 maggio 2009 - cioè il «decimo quinto giorno successivo alla sua

Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni, in www.astrid-online.it nonché a DEL FEDERICO L., *L'autonomia tributaria delle Regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda-bis verso l'attuazione dell'art.119*, in www.astrid-online.it.

³⁴ Così MORRONE A., *Verso il federalismo fiscale?*, cit.

³⁵ Per un appunto critico sulla contraddittorietà tra questa rinnovata attenzione per il federalismo fiscale e le altre tendenze legislative del 2008 cfr. PEREZ R., *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 8, pagg. 809 e ss, *passim*.

³⁶ Cfr. Parere Conferenza Unificata 2 ottobre 2008, disponibile in www.governo.it.

³⁷ Cfr. Accordo con l'ANCI 2 ottobre 2008, disponibile in www.governo.it.

³⁸ Cfr. Atto Senato n. 1117 (XVI Legislatura) in www.senato.it.

pubblicazione»³⁹ - finalmente entrava dunque in vigore la legge sul federalismo fiscale, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

5. L'oggetto della delega

La legge 5 maggio 2009, n. 42, consta di 29 articoli, suddivisi in dieci capi. Il contenuto essenziale della delega, cioè l'attribuzione al Governo del potere di adottare uno o più decreti legislativi⁴⁰, si trova al primo comma dell'art. 2. A questa norma si affiancano però, da un lato, i contenuti costituzionalmente doverosi di ogni delega, nonché, d'altro lato, alcune disposizioni meramente accessorie, finalizzate a completare il quadro nel quale deve essere esercitato il potere governativo.

Per quanto riguarda i contenuti costituzionalmente necessari della legge delega, è noto che l'art. 76 Cost. impone alle leggi di questo tipo di fissare l'oggetto della delega, il lasso temporale entro cui deve essere esercitata ed i relativi principi e criteri direttivi⁴¹.

Il primo di tali compiti è svolto dallo stesso comma 1 dell'art. 2, secondo il quale i decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare avranno ad oggetto «l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». Il legislatore delegante, però, si spinge subito assai più in profondità, anticipando quali sono i fini che il Governo deve perseguire nell'esercizio dei suoi poteri.

Sul punto si segnala già una prima correzione introdotta nella legge delega dal legislatore successivo. Nel testo normativo licenziato nel maggio 2009, infatti, i decreti dovevano soltanto assicurare agli enti territoriali una propria «autonomia finanziaria», e

³⁹ Cfr. art. 10, primo c., disposizioni sulla legge in generale.

⁴⁰ Cfr. art. 2, c. 1, primo inciso, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi».

⁴¹ Cfr. art. 76 Cost.: «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

dovevano farlo definendo tre cose: i principi fondamentali della finanza pubblica, quelli del sistema tributario e la perequazione⁴². Sul finire del 2009, però, il legislatore è tornato sui propri passi ed ha aggiunto un ulteriore vincolo per i decreti legislativi, che non devono più mirare solo a rendere autonoma la finanza degli enti territoriali, essendo tenuti altresì ad armonizzarne i sistemi contabili, gli schemi di bilancio ed i termini di approvazione⁴³.

L'articolata previsione si allaccia poi ad un'altra fondamentale norma di principio, contenuta al primo comma dell'art. 1, che evidenzia le finalità dell'intera riforma e quindi, in via mediata, anche dell'azione governativa. Con il complesso primo periodo⁴⁴ dell'art. 1, dunque, il legislatore delegante anticipa che l'art. 119 Cost. sarà attuato assicurando autonomia di entrata e di spesa a regioni ed enti locali. Si tratta per vero di una tautologia, dal momento che tale autonomia è in effetti il principale portato dell'art. 119 della Carta fondamentale. Più interessante è dunque il successivo riferimento a «solidarietà» e «coesione sociale», che a ben vedere costituiscono il limite dell'autonomia finanziaria: con questa precisazione, in buona sostanza, il legislatore delegante si affretta a chiarire che è consapevole del punto fino al quale può spingersi l'autonomia degli enti territoriali, che invero non permette di sacrificare l'ispirazione solidaristica dell'ordinamento. Sempre in base al primissimo periodo della legge, peraltro, l'incontro e la conciliazione di autonomia e solidarietà devono portare a tre

⁴² Cfr. art. 2, primo c., legge 5 maggio 2009, n. 42 (testo originario): «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, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni».

⁴³ Cfr. art. 2, c. 6, lett. a), legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁴⁴ Cfr. art. 1, c. 1, primo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti».

risultati specifici: la sostituzione - graduale - del criterio della spesa storica, la responsabilizzazione di ogni livello di governo, nonché l'efficienza e trasparenza del controllo democratico.

Il medesimo primo comma dell'art. 1 prosegue anticipando alcuni dei principali contenuti della legge⁴⁵. Dopo un generico riferimento ai «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» - che, come detto, all'art. 2 sono considerati lo strumento principale per attuare l'art. 119 Cost. - si proclama la regolamentazione del fondo perequativo e degli interventi speciali. L'anticipazione prosegue al periodo successivo, ma qui si trovano due previsioni del tutto particolari: da un lato l'ordinamento di Roma capitale - che non è propriamente una delega⁴⁶ - e d'altro lato l'attribuzione agli enti territoriali di «un proprio patrimonio»⁴⁷.

Quest'ultimo è il primo cenno al federalismo demaniale, dalla cui collocazione si possono trarre due importanti considerazioni. Anzitutto, non v'è chi non veda che il legislatore delegante è pienamente consapevole dell'importanza dell'istituto: delle numerosissime istruzioni specifiche dettate dalla legge, solo tre sono anticipate dall'art. 1 ed il federalismo demaniale rientra tra queste. Per converso, il federalismo demaniale ha qualcosa di diverso rispetto alle altre due anticipazioni dell'art. 1: il legislatore delegante non lo accosta agli interventi speciali o al fondo perequativo, bensì all'ordinamento di Roma capitale, quasi per

⁴⁵ Cfr. art. 1, c. 1, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese».

⁴⁶ Cfr. infatti art. 24, c. 1, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «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».

⁴⁷ Cfr. art. 1, c. 1, terzo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale».

sottrarlo agli altri portati del secondo periodo, e cioè alla natura di principio fondamentale della finanza pubblica. Se questa fosse l'intenzione legislativa, però, si tratterebbe di un evidente equivoco, dal momento che il trasferimento di beni non è astrattamente privo di risvolti finanziari, come si avrà modo di sottolineare in sede di analisi degli effetti del federalismo demaniale⁴⁸.

6. Principi e criteri direttivi: osservazioni generali

La minuziosa precisione del legislatore delegante, che si dilunga sull'oggetto della delega ben più di quanto sembra richiesto dall'art. 76 Cost., prosegue in tema di principi e criteri direttivi, che sono espressamente distinti in «generali» e «specifici»⁴⁹.

I primi - complessivamente trentuno - sono elencati dal comma 2 dell'art. 2. Alcuni di essi sono semplici promemoria dell'oggetto della delega⁵⁰ o di limiti che l'azione governativa non potrebbe comunque superare⁵¹. Altri sono invece assai originali e meritano

⁴⁸ Cfr. *infra*, pag. 199.

⁴⁹ Cfr. art. 2, c. 2, prima parte, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: [...]». Si noti peraltro che viene menzionato anche l'art. 22, che invero detta un compito che il Governo non è tenuto ad eseguire con decreto legislativo, bensì con intesa interministeriale.

⁵⁰ Cfr. ad esempio art. 2, c. 2, lett. a), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo». Cfr. altresì lett. e): «attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite».

⁵¹ Cfr. ad esempio art. 2, c. 2, lett. n), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Cfr. altresì lett. g): «adozione per le

una speciale menzione per il loro rilievo nell'ambito del fenomeno devolutivo che ci interessa: si vedano a questo proposito l'obbligo di pubblicazione *on-line*⁵², l'introduzione di meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti degli enti territoriali⁵³ e l'estensione dell'autonomia di gestione anche alle risorse umane e strumentali del settore pubblico⁵⁴.

La previsione dei principi specifici, invece, discende dal fatto che il Governo può esercitare la delega con «uno o più decreti legislativi»⁵⁵. In effetti, sarebbe stato a dir poco ottimistico pensare che l'impegnativo compito attribuito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, potesse essere realizzato dal Governo con un unico intervento. Il legislatore delegante prevede dunque in modo espresso la facoltà di frazionare la delega, giungendo addirittura a suggerire egli stesso

proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita»

⁵² Cfr. art. 2, c. 2, lett. i), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata».

⁵³ Cfr. art. 2, c. 2, lett. z), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 18 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria».

⁵⁴ Cfr. art. 2, c. 2, lett. ii), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva».

⁵⁵ Cfr. art. 2, c. 1, primo inciso, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

una possibile divisione. I principi e criteri direttivi specifici sono appunto il frutto di questa suddivisione: le venti disposizioni che vengono sinteticamente richiamate prima di elencare i principi generali costituiscono altrettante istruzioni specifiche e bene si prestano ad essere attuate ciascuna con un autonomo decreto legislativo.

7. Il principio e criterio direttivo specifico relativo al federalismo demaniale: iter legislativo, struttura e contenuti fondamentali

Emerge da quanto si è detto che il federalismo demaniale costituisce anzitutto, dal punto di vista formale, uno dei menzionati principi e criteri direttivi specifici ai quali è vincolato il legislatore delegato. Tra le venti disposizioni richiamate dalla prima parte dell'art. 2 figura infatti l'art. 19, rubricato «patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni», che costituisce l'unico articolo del capo VII, dedicato al «patrimonio di regioni ed enti locali».

La disposizione, che non aveva precedenti nel d.d.l. Padoa Schioppa⁵⁶, è presente nel testo sul federalismo fiscale fin dalla sua prima formulazione⁵⁷, laddove compariva come art. 16. Superato indenne il dibattito in Senato - che si limita a trasformarlo in art. 18 - il disposto è oggetto di attento esame da parte della Camera, laddove ci si sofferma anzitutto sulla correlazione esistente tra debito pubblico e patrimonio dello Stato⁵⁸: l'opposizione lamenta infatti, da un lato, che con il trasferimento di immobili agli enti territoriali, il debito pubblico statale rimarrebbe sprovvisto di garanzia patrimoniale, dal momento che «quel patrimonio è

⁵⁶ Cfr. disegno di legge C.3100 (XV legislatura), recante «delega al Governo in materia di federalismo fiscale», in www.senato.it, in www.parlamento.it e in www.camera.it.

⁵⁷ Cfr. disegno di legge S.1117 (XVI legislatura) recante «delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», in www.senato.it.

⁵⁸ Cfr. in particolare seduta n. 148 del 18 marzo 2009, seduta n. 149 del 19 marzo 2009 e seduta n. 151 del 24 marzo 2009, in www.camera.it.

garanzia del debito pubblico»⁵⁹; d'altro lato, con riferimento al trasferimento di immobili non redditizi, che «sarebbe deleterio per gli enti locali entrare nella titolarità di quel patrimonio che oggi è dello Stato, perché ne sopporterebbero i costi di gestione senza avere alcuna utilità dal punto di vista della gestione»⁶⁰. Gli emendamenti però non incontrano il favore della maggioranza parlamentare, che apporta al testo della norma una modifica squisitamente procedurale⁶¹. Così novellata - e ulteriormente trasformata in art. 19 - la previsione incontra il favore del Senato e confluisce nel testo di legge promulgato e tuttora vigente⁶².

Rinviando per i contenuti della norma all'analisi del d.lgs. 85/2010 - che con essa deve essere costantemente confrontato - vale la pena di soffermarsi sulla struttura dell'art. 19, che è in parte comune agli altri principi e criteri direttivi specifici ed in parte eccentrica, per cui può trarre a prima vista in inganno.

Da un lato, infatti, l'art. 19 detta istruzioni aggiuntive, rispetto all'art. 2, che il Governo deve seguire nel momento in cui esercita la delega in una determinata direzione, analogamente a tutte le altre disposizioni che dettano principi e criteri direttivi specifici⁶³. In

⁵⁹ Così On. Galletti nella seduta n. 151 del 24 marzo 2009, in www.camera.it.

⁶⁰ Così On. Galletti nella seduta n. 151 del 24 marzo 2009, in www.camera.it.

⁶¹ Sulla quale cfr. *infra*, pag. 91.

⁶² Cfr. art. 19, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): (Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni): «1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire; b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità; c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni; d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale».

⁶³ Cfr. artt. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 21, 24 c. 5, 25, 26, 28 c. e 29, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «I decreti legislativi di cui all'art. 2 [...]». A parte l'art. 22, che come detto non detta principi e criteri direttivi in senso tecnico, si distingue il solo l'art. 15, che richiede un decreto legislativo specifico per assicurare il finanziamento delle

particolare, la disposizione si occupa di guidare il Governo nel momento in cui questo, adottando uno o più decreti legislativi, stabilirà «i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio».

In questa formula, d'altro lato, si vede la peculiarità dell'art. 19 rispetto alle altre istruzioni specifiche: la disposizione in parola detta cioè i principi che il Governo dovrà seguire quando, a sua volta, esso stabilirà dei principi espressamente definiti «generali». In buona sostanza, dunque, con l'art. 19 il legislatore delegante fissa i principi cui dovrà attenersi il legislatore delegato nel momento in cui questo fisserà, a sua volta, degli ulteriori principi.

Si tratta di un dato importante, perché forse contribuisce a spiegare come mai il federalismo demaniale sia stato il primo intervento attuativo realizzato dal Governo. Diversamente da altri atti di esercizio della delega - che «disciplinano»⁶⁴, «adeguano»⁶⁵, «determinano»⁶⁶ o «coordinano»⁶⁷ - l'attuazione dell'art. 19 importa solo la fissazione di altri principi generali, ai quali dovranno fare seguito nuove determinazioni concrete. La scelta di cominciare da qui, dunque, può essere stata dettata anche dalla volontà di rimandare ulteriormente il momento in cui i principi generali faranno posto ad interventi realmente operativi.

8. Il tempo a disposizione del Governo

Esauriti i vincoli teleologici - generali e specifici - riferiti dal legislatore ai decreti delegati, rimane da considerare il terzo contenuto costituzionalmente necessario della legge delega, ossia il lasso temporale all'interno del quale il Governo può esercitare il proprio potere.

La prima parte dell'art. 2 fissa dunque il termine di ventiquattro

funzioni delle città metropolitane.

⁶⁴ Cfr. artt. 5, 7, 20 e 24 c. 5, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

⁶⁵ Cfr. art. 8, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

⁶⁶ Cfr. art. 9, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

⁶⁷ Cfr. artt. 12 e 17, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

mesi dall'entrata in vigore della legge, da cui si ricava che il potere legislativo del Governo in questa materia è teoricamente destinato ad esaurirsi il 21 maggio 2011.

Sul punto devono però essere svolte due considerazioni ulteriori, atteso che il potere del Governo, per certi versi, può spingersi più in là dei due anni, mentre, per altri versi, è destinato ad esaurirsi ancora prima.

Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi possono essere adottati ulteriori decreti, subordinati agli stessi vincoli formali e sostanziali dei primi, al fine di apportare eventuali correzioni o integrazioni⁶⁸. L'ultimo comma dell'art. 2, che prevede questo specifico potere di revisione governativa, si presta invero ad una duplice lettura. Secondo una prima ricostruzione, infatti, il termine di due anni decorrerebbe dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, che quindi non risentirebbe delle vicende relative agli altri atti di esercizio della delega. Si tratta di un'impostazione che senz'altro privilegia le esigenze di celerità e certezza dell'azione legislativa, ma che non appare condivisibile. La *ratio* sottesa dal potere di integrazione e correzione è infatti chiaramente l'esigenza di permettere al Governo di rimediare non solo a sviste e lacune di ciascun decreto ma anche a difetti di coordinamento con gli altri provvedimenti che compongono il fenomeno federalista: poiché tali difetti di collegamento potranno verosimilmente emergere solo dopo l'integrale esercizio della delega, si deve ritenere che il potere di integrazione e correzione non si consumi per nessuno dei decreti legislativi se non con il decorso di due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo di essi.

Quanto detto assume un rilievo particolare in tema di federalismo demaniale. Così interpretando l'ultimo comma dell'art. 2, infatti, si giunge ad escludere che il decreto delegato si possa sottrarre al potere di revisione governativa prima del decorso di

⁶⁸ Cfr. art. 2, c. 7, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4».

due anni dell'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti delegati. Essendo notorio ed inevitabile che il Governo ha dei tempi di decisione assai più rapidi rispetto alle Camere, da ciò dovrebbe derivare una maggior flessibilità iniziale del testo legislativo, sensibilizzando il federalismo demaniale alle esigenze della prassi. Si badi bene, però, che la flessibilità non reca soltanto conseguenze positive, atteso che un decreto legislativo esposto per troppi anni alle valutazioni politiche del Governo potrebbe far vacillare la fiducia degli operatori nella stabilità della disciplina legislativa.

Come anticipato, poi la legge prevede a carico del Governo anche delle scadenze temporali anticipate rispetto al 21 maggio 2011. A questo proposito viene in rilievo il comma 6 dell'art. 2, che, nella sua breve vigenza, è già stato oggetto di due revisioni legislative. Nella versione licenziata dal Senato nel maggio del 2009, infatti, la legge imponeva al Governo di adottare, entro un termine dimezzato rispetto agli altri atti di esercizio della delega, quantomeno il decreto legislativo recante «i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici»⁶⁹ in attuazione del complesso principio generale di cui alla lett. h) della disposizione direttiva⁷⁰, con la precisazione che, contestualmente

⁶⁹ Cfr. art. 2, c. 6, legge 42/2009 (*infra*, All. 2) (testo originario): «Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lettera h). Un altro decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, contiene la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse».

⁷⁰ Cfr. art. 2, c. 2, lett. h), legge 5 maggio 2009, n. 42 (testo originario): «Individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata "Conferenza unificata", coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in

all'adozione del primo decreto legislativo, il Governo avrebbe dovuto trasmettere alle Camere una relazione dal contenuto predeterminato⁷¹. Sul punto è però intervenuta dapprima la legge 20 novembre 2009, n. 166, che ha modificato il termine di presentazione della citata relazione⁷², inducendo parte della dottrina a caldeggiare l'attesa di tale relazione per adottare in via definitiva il decreto delegato⁷³. In seguito - e soprattutto - è intervenuta anche la legge 31 dicembre 2009, n. 196, che si segnala - oltre che per aver notevolmente modificato la ricordata lett. h) del comma 2⁷⁴ - per

forme che consentano di ricondurre tali posti a criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine; individuazione dei principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), a carico dell'ente in caso di mancato rispetto del termine».

⁷¹ Cfr. art. 6, c. 2, terzo periodo, legge 5 maggio 2009, n. 42 (testo originario): «Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura finanziaria dei rapporti fondamentali tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse».

⁷² Cfr. art. 19-*bis*, c. 3, d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», c.d. «decreto salva-infrazioni»), aggiunto in sede di conversione dalla legge 20 novembre 2009, n. 166: «All'articolo 2, comma 6, terzo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le parole: "Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema" sono sostituite dalle seguenti: "Il Governo trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2010."».

⁷³ Cfr. IOVINELLA G., *Il federalismo fiscale e l'attuazione del "federalismo demaniale"*, in www.legautonomie.it, pag. 7: «In proposito si osserva che, per valutare meglio il provvedimento in commento, parrebbe opportuno utilizzare la proroga di ulteriori 90 giorni già prevista dalla legge (art. 3, co.6 legge 42). Si sottolinea, infatti, la preliminare necessità di individuare una cornice, tuttora mancante, di dati complessivi condivisi ed, a questo riguardo, un'occasione importante è sicuramente rappresentata dalla Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali che il Governo deve presentare alle Camere entro il 30 giugno 2010 (art. 2, co. 6, L. 42)».

⁷⁴ Cfr. art. 2, c. 6, lett. b), legge 31 dicembre 2009, n. 196, («Legge di contabilità e

aver reso generica la previsione del primo atto di esercizio della delega⁷⁵: in precedenza, cioè, il Governo era tenuto ad emanare uno specifico decreto legislativo, mentre con l'avvento del nuovo anno gli è stato consentito di adottarne uno qualsiasi, a sua scelta. Pochi giorni prima dell'entrata in vigore di tale legge, in effetti, il Consiglio dei ministri aveva licenziato lo schema di decreto legislativo sul federalismo demaniale, accompagnato peraltro da una notevole eco tra i commentatori⁷⁶.

Se è così, è giocoforza ritenere che la modifica normativa intervenuta nell'ultimo scorcio del 2009 fosse finalizzata a dotare di copertura legislativa la scelta - già compiuta nelle stanze di Palazzo Chigi - di far del federalismo demaniale l'apripista del federalismo fiscale⁷⁷. Per converso, la medesima legge sembra aver notevolmente incentivato il legislatore delegato, che a quel punto si trovava nella necessità di concludere entro cinque mesi - a pena di responsabilità politica nei confronti delle Camere - l'*iter* legislativo del federalismo demaniale, anche a costo di trascurare gli altri decreti delegati.

In definitiva, dunque, è anche nelle manovre politiche di fine 2009 che si possono individuare le ragioni - tutt'altro che contingenti, a ben guardare - della notevole precedenza del d.lgs. 85/2010 rispetto agli altri atti di esercizio della delega conferita nel maggio precedente.

9. La procedura descritta dalla legge delega ed il suo concreto svolgimento in occasione del federalismo demaniale

finanza pubblica»).

⁷⁵ Cfr. art. 2, c. 6, lett. c), legge 31 dicembre 2009, n. 196: «Alla legge 5 maggio 2009, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] all'articolo 2, il comma 6 è sostituito dal seguente: "6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.[...]"».

⁷⁶ Cfr. *ex multis*, tra i commenti più autorevoli, ANTONINI L., *Cosa cambia col federalismo demaniale?*, in www.ilsussidiario.net.

⁷⁷ Cfr. IOVINELLA G., *Il federalismo fiscale*, cit., pag. 7, secondo il quale «Il decreto attuativo del federalismo demaniale [...] in virtù delle modifiche introdotte dalla legge 196/2009 al calendario degli adempimenti previsti dalla legge sul federalismo fiscale, si appresta a tagliare per primo il traguardo».

I penetranti vincoli oggettivi⁷⁸, teleologici⁷⁹ e temporali⁸⁰ ai quali è vincolato ogni esercizio della delega non esauriscono i limiti a cui la legge 5 maggio 2009, n. 42, subordina i singoli decreti. Ampia parte della legge, infatti, è dedicata agli aspetti procedurali dei vari decreti legislativi, ai quali anche il d.lgs. 85/2010 è dovuto sottostare.

In primo luogo, ogni proposta di adozione preliminare dei decreti legislativi deve provenire da cinque Ministri, di concerto con altri due e «con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti»⁸¹. Per quanto riguarda il federalismo demaniale, un Comunicato diffuso il giorno stesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiarito la provenienza soggettiva della proposta⁸² ed il preambolo del d.lgs. 85/2010 ricorda anche il previo concerto con i due Ministri richiesti dalla legge⁸³. Tale proposta, avente ad oggetto la «attribuzione a comuni, province, città metropolitane di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42» è stata dunque approvata dal Consiglio dei ministri del 12 dicembre 2009, iniziando così «un lungo iter di concertazione in Conferenza unificata, nella Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e nelle Commissioni parlamentari di merito»⁸⁴.

⁷⁸ Cfr. *supra*, pag. 22.

⁷⁹ Cfr. *supra*, pag. 25.

⁸⁰ Cfr. *supra*, pag. 29.

⁸¹ Cfr. art. 2, c. 3, primo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «I decreti legislativi di cui al c. 1 sono adottati su proposta 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, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti».

⁸² Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comunicato del 17 dicembre 2009 (estratto), in www.governo.it, riportato *infra*, All. 4, pag. 318.

⁸³ Cfr. d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, in G.U. 11 giugno 2010, n. 134, riportato *infra*, All. 15, pag. 376, preambolo.

⁸⁴ Così Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comunicato del 17 dicembre 2009 (*infra*, All. 4).

Una volta adottato, in effetti, ciascuno schema deve essere oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata⁸⁵. Se l'intesa non interviene nel termine di trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui è stata posta all'ordine del giorno⁸⁶ il Consiglio dei ministri può prescindere con un'apposita relazione⁸⁷ che indichi i motivi per cui l'intesa non è stata raggiunta⁸⁸.

Tale meccanismo di superamento dell'intesa è stato sfruttato già in occasione del decreto delegato in parola, come ricorda anche il preambolo del d.lgs. 85/2010⁸⁹. Il testo dell'articolato veniva infatti trasmesso già prima della fine dell'anno⁹⁰ alla Segreteria della Conferenza unificata, che il 7 gennaio lo diramava alle Regioni ed agli Enti locali⁹¹. Nel corso di alcuni approfondimenti in sede non formale⁹² veniva pubblicata una Nota illustrativa dell'articolato normativo⁹³, corredata da un Documento tecnico dell'ANCI recante le «Prime Proposte Emendative» allo schema di decreto legislativo⁹⁴, a loro volta espressione delle «numerose obiezioni»⁹⁵

⁸⁵ Cfr. art. 2, c. 3, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

⁸⁶ Cfr. art. 3, c. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281: «Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata».

⁸⁷ Cfr. art. 2, c. 3, terzo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

⁸⁸ Cfr. art. 2, c. 3, quarto periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

⁸⁹ Cfr. d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15), preambolo: «Considerato il mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

⁹⁰ Cfr. Consiglio dei Ministri - Relazione del 12 marzo 2010, in www.senato.it, riportata *infra*, All. 10, pag. 344, laddove si ricorda che lo schema veniva «trasmesso in data 28 dicembre 2009 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alla Segreteria della Conferenza unificata ai fini del raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42».

⁹¹ Cfr. Consiglio dei Ministri - Relazione del 12 marzo 2010 (*infra*, All. 10).

⁹² Cfr. Consiglio dei Ministri - Relazione del 12 marzo 2010 (*infra*, All. 10).

⁹³ Cfr. ANCI - Nota illustrativa del 25 gennaio 2010, in www.anci.it, riportata *infra*, All. 7, pag. 330.

⁹⁴ Cfr. ANCI - Prime Proposte Emendative del 22 gennaio 2010, in www.anci.it, riportate *infra*, All. 6, pag. 322.

⁹⁵ Così IOVINELLA G., *Il federalismo fiscale*, cit., pag. 5: «Ad un esame preliminare del testo (v. AG 196 trasmesso alla Camera il 30 dic. 2009) sono state sollevate numerose obiezioni con particolare riferimento alla necessità di un più incisivo coinvolgimento

sollevate nei confronti del testo primigenio.

La discussione sullo schema e sulle proposte dell'ANCI veniva messo all'ordine del giorno della Conferenza unificata convocata per il 27 gennaio⁹⁶. Tale riunione veniva però «sconvocata» (sic!) il giorno stesso su iniziativa delle Regioni⁹⁷ e ciò rendeva necessario il ricorso alla suddetta Relazione governativa⁹⁸.

Alla discussione in Consiglio dei ministri si addiveniva peraltro previa assunzione di un allegato ulteriore, costituito dal parere favorevole della Conferenza Stato - città ed autonomie locali adottato il 4 marzo 2010, anch'esso ricordato nel preambolo del decreto delegato⁹⁹. Si tratta di un parere richiesto dal Ministro per la semplificazione normativa¹⁰⁰ anche se non obbligatorio¹⁰¹, con il chiaro intento di recuperare l'occasione di dialogo con gli enti territoriali che era stata perduta con il superamento della Conferenza unificata.

Fin dalla fine del 2009, inoltre, lo schema era accompagnato da una Relazione tecnica, finalizzata ad evidenziarne - secondo le prescrizioni della legge delega - gli effetti «sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico»¹⁰². Tale Relazione

delle regioni e degli enti locali nel procedimento di individuazione e successiva attribuzione dei beni da loro espressamente richiesti, nonché all'esigenza di fornire adeguati elementi informativi, anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione».

⁹⁶ Cfr. ANCI - Nota illustrativa del 25 gennaio 2010 (*infra*, All. 7), laddove si osserva che «il provvedimento è previsto all'odg della Conferenza unificata del 27».

⁹⁷ Cfr. Consiglio dei Ministri - Relazione del 12 marzo 2010 (*infra*, All. 10).

⁹⁸ Cfr. IOVINELLA G., *Il federalismo fiscale*, cit., pag. 7, il quale ricorda che «Il decreto attuativo del federalismo demaniale [...] non ha concluso formalmente il suo iter preliminare in sede di conferenza unificata».

⁹⁹ Cfr. d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15), preambolo: «Visto il parere favorevole della Conferenza Stato-città ed autonomie locali espresso ai sensi dell'articolo 9, comma 6, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 4 marzo 2010, sul testo concordato nel corso della medesima seduta».

¹⁰⁰ Cfr. Consiglio dei Ministri - Relazione del 12 marzo 2010 (*infra*, All. 10) nonché Conferenza Stato - città ed autonomie locali - Parere del 4 marzo 2010, in www.senato.it, riportato *infra*, All. 8, pag. 334.

¹⁰¹ Cfr. Conferenza Stato - città ed autonomie locali - Parere del 4 marzo 2010 (*infra*, All. 8).

¹⁰² Cfr. art. 2, c. 3, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Gli schemi di decreto

veniva adottata nell'immediatezza della prima stesura dello schema ed in data 24 dicembre 2009 riceva già il visto della Ragioneria Generale dello Stato¹⁰³.

Tenendo presenti il suddetto parere e quest'ultima Relazione tecnica, dunque, il Consiglio dei ministri del 12 marzo 2010 deliberava la Relazione governativa di cui all'art. 2, comma 3 della legge delega, che è tuttora ricordata nel preambolo del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85¹⁰⁴. La seduta consiliare recava come allegato un articolato nuovo, nel quale erano state recepite molte delle ricordate proposte emendative dell'ANCI - ad esempio moltiplicando le ipotesi di intese sancite in sede di Conferenza unificata¹⁰⁵ - ed erano corrette alcune imperfezioni tecniche del testo precedente.

In questa sua seconda veste¹⁰⁶ - oggetto di attenta analisi da

legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione».

¹⁰³ Cfr. Relazione tecnica sullo schema di decreto legislativo 17 dicembre 2009, in www.senato.it, riportata *infra*, All. 5, pag. 319.

¹⁰⁴ Cfr. d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15), preambolo: «Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 12 marzo 2010, di approvazione della relazione prevista dall'articolo 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42».

¹⁰⁵ Cfr. art. 5, cc. 3 e 4, art. 6, c. 1 e art. 9, c. 2, schema di decreto legislativo 12 marzo 2010 (*infra*, All. 9): nella prima delle quattro disposizioni citate è ora prescritto un «previo parere della conferenza unificata da esprimersi entro il termine di quindici giorni» mentre le altre tre adesso presuppongono una «previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Va osservato che, mentre le prime tre modifiche sono avvenute sulla scorta delle Proposte emendative dell'ANCI, queste ultime chiedevano invece che il comma 2 dell'art. 9 (che all'epoca era l'art. 7) fosse radicalmente soppresso: sul punto cfr. *infra*, pag. 214.

¹⁰⁶ A questo articolato ci si riferisce, nel testo, con l'espressione «schema di decreto legislativo 12 marzo 2010», in contrapposizione alla dicitura «schema di decreto legislativo 17 dicembre 2009»: con quest'ultima si indica infatti lo schema primigenio, laddove diverso da quello adottato dal Consiglio dei ministri del 12 marzo 2010.

parte dei primi commentatori della normativa¹⁰⁷ - lo schema di decreto legislativo veniva presentato in Senato in data 18 marzo 2010. In precedenza, altra parte della dottrina ha trovato abbastanza singolare che un decreto legislativo sia assoggettato ad esame da parte delle Camere quando è ancora in stato embrionale¹⁰⁸. La legge delega peraltro ha cura di precisare modi e tempi di questo esame: entro sessanta giorni, infatti, devono essere acquisiti «il parere della Commissione di cui all'articolo 3»¹⁰⁹ e quello «delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario»¹¹⁰. Gli atti di assenso sono quindi tre e devono provenire dalla Commissione Programmazione economica e bilancio del Senato, dalla Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹¹¹.

Quest'ultima costituisce il primo dei tre organismi istituiti nell'ambito del federalismo fiscale¹¹². È composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere su designazione dei gruppi parlamentari¹¹³, ed è presieduta da uno dei componenti, designato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere¹¹⁴. La Commissione è stata concretamente istituita già nel giorno del mancato esame da parte della Conferenza unificata¹¹⁵, ma per lungo tempo non ha potuto funzionare, a causa

¹⁰⁷ Oltre alla prima edizione del presente lavoro - che ha ad oggetto proprio lo schema di decreto legislativo 12 marzo 2010 - cfr. ad es. NICOTRA V., PIZZETTI F., *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it.

¹⁰⁸ Cfr. CABRAS D., *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in www.federalismi.it, 2009, 11.

¹⁰⁹ Cfr. art. 2, c. 3, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

¹¹⁰ Cfr. art. 2, c. 3, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

¹¹¹ Cfr. art. 3, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

¹¹² Cfr. *amplius* FIORENTINO L., *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit..

¹¹³ Cfr. art. 3, c. 1, primo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «È istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione».

¹¹⁴ Cfr. art. 3, c. 1, primo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro».

¹¹⁵ Cfr. Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati n. 274 di

di reiterate tensioni politiche tra maggioranza e opposizione¹¹⁶.

L'espressione di specifici pareri sugli schemi dei decreti delegati rientra tra i compiti principali della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹¹⁷. Tali pareri devono essere adottati entro sessanta giorni dalla trasmissione¹¹⁸, con la precisazione che può essere chiesta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni¹¹⁹ che, se concessa, posticipa anche il termine per l'esercizio della delega¹²⁰. Un'altra ipotesi di proroga, peraltro, è prevista nell'eventualità che il termine per l'espressione del parere scada negli ultimi trenta giorni utili per l'esercizio della delega ovvero - a seguito di una correzione apportata alla fine del 2009¹²¹, qualora scada addirittura in un momento successivo¹²².

La legge contempla l'eventualità che il termine per il rilascio dei pareri parlamentari - eventualmente prorogato - decorra inutilmente: anche in questo caso, come nell'ipotesi di mancata intesa in sede di Conferenza unificata, il Governo può procedere prescindendo dal parere¹²³. Analogamente, il Governo può procedere nel caso in cui le Commissioni parlamentari rilascino un

mercoledì 27 gennaio 2010 (XVI Legislatura) in www.camera.it.

¹¹⁶ Per una sintetica ricostruzione del quadro politico a ridosso della revisione dello schema cfr. BRUNO E., *Il federalismo prova a ripartire*, in *Il Sole 24 Ore* del 9 marzo 2010, pag. 35.

¹¹⁷ Cfr. art. 3, c. 5, lett. a), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «La Commissione [...] esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2».

¹¹⁸ Cfr. art. 2, c. 3, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

¹¹⁹ Cfr. art. 3, c. 6, primo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «La Commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione».

¹²⁰ Cfr. art. 3, c. 6, secondo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega».

¹²¹ Cfr. art. 2, c. 6, lett. d), legge 31 dicembre 2009, n. 196: «All'articolo 3, comma 6, terzo periodo, dopo le parole: "l'esercizio della delega" sono inserite le seguenti: "o successivamente"».

¹²² Cfr. art. 3, c. 6, terzo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni».

¹²³ Cfr. art. 2, c. 3, primo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati».

parere sfavorevole, ma in tal caso è tenuto a rendere conto alle Camere delle proprie decisioni¹²⁴.

Dal complesso di questa disciplina emergono due esigenze contrastanti.

Da un lato, infatti, è chiaro l'intento di obbligare l'esecutivo ad un costante dialogo con gli organi rappresentativi dello Stato e delle autonomie locali, che emerge dalla eccezionale procedimentalizzazione dell'*iter* legislativo - teoricamente invece piuttosto rapido - dei decreti legislativi. Alla base di queste previsioni sta chiaramente la preoccupazione che il Governo adotti scelte non condivise dagli altri soggetti del federalismo demaniale, che saranno chiamati a collaborare nelle fasi più avanzate della riforma ed il cui ostruzionismo potrebbe risultare insormontabile.

D'altra parte, il Governo può sempre optare per una manovra diversiva, sostituendo il consenso mancante con un proprio atto, in grado di aggirare l'ostacolo burocratico. In definitiva, ciò chiarisce che l'esigenza di portare a compimento la riforma nel più breve tempo possibile prevale sull'esigenza di democratizzazione della stessa.

In relazione al federalismo demaniale, tuttavia, il ricorso alla procedura sostitutiva non si rendeva necessario, atteso che tutti e tre i pareri parlamentari venivano adottati dagli organi collegiali competenti¹²⁵, anche se solo in data 19 maggio 2010 e quindi, per vero, nel sessantaduesimo giorno utile.

Il giorno seguente¹²⁶, quindi, il Consiglio dei Ministri adottava la

¹²⁴ Cfr. art. 2, c. 3, secondo e terzo periodo, legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo».

¹²⁵ Cfr. Camera dei Deputati, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), parere del 19 maggio 2010, Senato della Repubblica, 5ª Commissione permanente (Programmazione economica e bilancio), parere del 19 maggio 2010, nonché Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, parere del 19 maggio 2010, tutti in www.camera.it e riportati *infra*, rispettivamente All. 11, pag. 346, All. 12, pag. 351 e All. 13, pag. 356.

¹²⁶ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comunicato del 20 maggio 2010 (estratto), in www.governo.it, riportato *infra*, All. 14, pag. 374.

deliberazione - menzionata anch'essa nel preambolo del decreto delegato¹²⁷ - recante la formulazione finale dell'articolato. Il testo recepiva moltissimi suggerimenti dei pareri parlamentari, modificando il dettato normativo persino nell'intestazione¹²⁸: il complesso parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare, veniva seguito quasi sempre in modo pedissequo e sostanzialmente acritico del legislatore delegato, originando molti degli attuali refusi e difetti di coordinamento del decreto legislativo. Così emendato, comunque, l'articolato veniva finalmente emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell'11 giugno 2010, per entrare in vigore - come ricordano le importantissime schede di lettura della Camera dei Deputati¹²⁹ - il 26 giugno 2010.



¹²⁷ Cfr. d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15), preambolo: «Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 maggio 2010».

¹²⁸ Cfr. d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15), intestazione: «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio». La condivisibile modifica sopprime un'infelice espressione pronominale che aveva accompagnato entrambi gli schemi preliminari: cfr schema di decreto legislativo 12 marzo 2010 (*infra*, All. 9), intestazione, e schema di decreto legislativo 17 dicembre 2009 (*infra*, All. 3), intestazione, nella parte in cui fanno riferimento all'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un «loro» patrimonio.

¹²⁹ Cfr. Camera dei Deputati (Servizio Studi - Dipartimento finanze), Dossier di documentazione del 30 giugno 2010, in www.camera.it, riportato *infra*, pag. 387, *passim*.

CAPITOLO III I BENI TRASFERIBILI

SEZIONE I GENERALITÀ

1. Le indicazioni esplicite ed implicite della legge delega: criteri generali e questione mobiliare

In tema di federalismo demaniale, la legge delega assoggetta gli adottandi decreti legislativi a criteri direttivi di ordine quasi solo procedimentale. Delle quattro lettere dell'art. 19, infatti, solo la lett. d) si occupa direttamente dei beni potenzialmente oggetto dei trasferimenti¹³⁰. Ad ogni modo, da essa si ricavano tre indicazioni espresse ed una implicita.

Anzitutto, dal tenore della legge si ricava che l'intrasferibilità è strettamente connessa alla «rilevanza nazionale» del bene. Tale rilevanza, dunque, deve essere sempre tenuta in considerazione dal legislatore delegato quale parametro fondamentale ai fini del trattenimento del bene nella sfera statale.

In secondo luogo, l'eventuale intrasferibilità è un predicato dei singoli beni, non delle tipologie¹³¹. Pertanto, mentre l'attribuzione

¹³⁰ Cfr. art. 19, lett. d), legge 42/2009 (*infra*, All. 2): «I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...] individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale».

¹³¹ Ciò si ricava da un argomento squisitamente letterale e segnatamente dalla concordanza nominale interna della lettera d). Il legislatore delegante afferma infatti che non possono essere «trasferiti» (i beni) e non che non possono essere «trasferite» (le tipologie). La stessa concordanza nominale determina altrove un collegamento con le tipologie, nonostante sembri suonare meglio l'accostamento ai beni: cfr. art. 19, lett. a),

pare che possa avvenire per tipologie, i beni che lo Stato vorrà tenere a sé - e che quindi potranno dirsi «intrasferibili» - sembra che debbano essere determinati in concreto e singolarmente dall'esecutivo.

Infine, sembrano *ex lege* intrasferibili i «beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale». Senza dunque smentire né che l'intrasferibilità è un predicato del bene, né che dipende dalla rilevanza nazionale dello stesso, il legislatore delegante indica al Governo alcuni beni che devono restare nella sfera della proprietà statale. Non v'è chi non veda, peraltro, che i beni in tal modo sottratti alla disponibilità del legislatore delegato sono lontani dall'esaurire la tipologia dei beni culturali. Di conseguenza sarà il Governo a stabilire quali beni appartengono al patrimonio culturale nazionale, oltre al concreto regime a cui devono sottostare i beni culturali residui.

A queste indicazioni offerte in modo esplicito dalla lett. d) se ne aggiunge però un'altra, di fondamentale importanza, che può essere ricavata dalla complessiva lettura dell'art. 19. Esaminando infatti la disposizione, si può osservare che essa non solo non fa riferimento ai soli beni demaniali, ma neppure richiama i soli beni immobili. Ed invero, la prima parte della norma e la relativa rubrica si riferiscono semplicemente al «patrimonio» degli enti territoriali¹³² mentre le singole lettere alludono di norma ai «beni»¹³³, senza specificare se mobili o immobili. Soltanto nel fissare il criterio di territorialità¹³⁴ la legge parla direttamente di «beni immobili»¹³⁵: un simile riferimento - che si spiega con l'incompatibilità logica tra la territorialità ed i beni mobili - chiarisce che quando il legislatore delegante ha voluto far riferimento ai soli beni immobili lo ha fatto in modo espresso, fugando ogni dubbio circa la reale portata delle espressioni «beni» e «patrimonio», che in ogni altra parte della disposizione figurano senza ulteriori specificazioni.

legge 42/2009 (*infra*, All. 2) e cfr. altresì, su questo specifico aspetto, *infra*, pag. 91.

¹³² Cfr. art. 19, prima parte, legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

¹³³ Cfr. art. 19, lett. a), c) e d), legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

¹³⁴ Sul quale cfr. *infra*, pag. 91.

¹³⁵ Cfr. art. 19, lett. b), legge 42/2009 (*infra*, All. 2).

2. I beni trasferibili secondo il decreto delegato: primi rilievi critici

Sopperendo alla reticenza della legge delega, il d.lgs. 85/2010 dedica un'apposita disposizione all'individuazione dei beni che possono essere interessati dal processo devolutivo. Si tratta dell'art. 5, rubricato appunto «tipologie di beni», che sicuramente non è la disposizione più felice dell'articolato normativo.

Anzitutto, infatti, l'individuazione dei beni che ne possono essere oggetto costituisce, dal punto di vista logico, il primo e fondamentale aspetto del federalismo demaniale, per cui sarebbe stato senz'altro più appropriato collocare la norma immediatamente dopo i principi generali¹³⁶, cioè prima della disposizione procedimentale fondamentale¹³⁷ e soprattutto prima della disciplina dello *status* che viene riconosciuto ai beni a trasferimento avvenuto¹³⁸.

D'altro canto, è probabilmente fuori luogo l'uso dell'espressione «sono trasferiti»¹³⁹, che cela il reale contenuto della norma, il quale invero non è quello di «trasferire» i beni, bensì quello di «renderli trasferibili». Come si ricava dall'analisi delle disposizioni procedurali del d.lgs. 85/2010, infatti, tutte le procedure devolutive richiedono l'imprescindibile attivazione dell'ente territoriale destinatario della proprietà del bene, ad eccezione di quella relativa ai beni del demanio marittimo, idrico e minerario¹⁴⁰,

¹³⁶ Cfr. art. 2, d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15). In merito alla natura di «principi generali» delle disposizioni contenute in questo articolo basti osservare che il Consiglio dei ministri del 12 marzo 2010 ha sostituito la precedente rubrica «Attribuzione del patrimonio» con quella vigente, che recita «Parametri per l'attribuzione del patrimonio»: cfr. art. 2, schema di decreto legislativo 12 marzo 2010 (*infra*, All. 9).

¹³⁷ Cfr. art. 3, d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15).

¹³⁸ Cfr. art. 4, d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15).

¹³⁹ Cfr. art. 5, c. 1, d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15): «I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti: »

¹⁴⁰ Cfr. art. 3, c. 1, d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15).

sulla quale si avrà modo di ritornare¹⁴¹. Se, dunque, il consenso dell'ente è normalmente necessario, il legislatore avrebbe fatto meglio a disporre che i beni in parola «possono essere trasferiti», coordinando il disposto con il principio per il quale l'attribuzione del bene è soltanto eventuale¹⁴².

Piuttosto oscura, inoltre, è la struttura stessa della norma, soprattutto perché non è chiaro il rapporto tra le tipologie di beni elencate dalle prime quattro lettere del comma 1 e l'apparente universalità della lett. e), che apre al federalismo demaniale agli altri «beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento»¹⁴³.

In base ad una prima lettura, le prime quattro lettere del comma 1 potrebbero dunque avere carattere meramente esemplificativo, trattandosi in effetti delle tipologie più importanti di beni pubblici. Si tratta però di una tesi ricostruttiva che non può superare un'analisi più approfondita, dal momento che i canoni fondamentali dell'ermeneutica impongono all'interprete di preferire sempre la ricostruzione che attribuisce alle norme un qualche effetto giuridico. Di conseguenza, è opportuno ritenere esemplificativi solo gli elenchi che il legislatore qualifica testualmente come tali o la cui natura non tassativa emerge inequivocabilmente, mentre ciò non può dirsi nel caso di specie.

A questa tesi si poteva opporre, durante la discussione sul testo primigenio dello schema di decreto legislativo, una lettura differente, che faceva leva sulla formula di apertura della lettera in parola, la quale parlava solo di «aree e fabbricati». Aderendo a questa tesi, cioè, si sarebbe potuto pensare che, con le altre quattro lettere, il legislatore avesse inteso estendere la trasferibilità anche a quei beni demaniali che non sono né terreni né edifici, diversamente dalla lett. e), che invece si occupava solo di questi tipi

¹⁴¹ Cfr. *infra*, pag. 157.

¹⁴² Cfr. *infra*, pag. 140.

¹⁴³ Cfr. art. 5, c. 1, lett. e), d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15): «I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti: [...] gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento».

di immobili. Da questo punto di vista, verrebbero in rilievo da un lato le acque pubbliche, previste dalle lett. a) e b), e d'altro lato le pertinenze dei beni demaniali, espressamente contemplate in tutte e quattro le lettere che precedono la clausola d'apertura.

Anche tale seconda lettura è però da respingere, anzitutto perché, con il Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2010, la formula di apertura della lett. e) è stata sostituita da quella attuale, che non fa più cenno, né qui né altrove, ad aree e fabbricati. Neppure la formula precedente, ad ogni modo, avrebbe potuto legittimare una simile interpretazione, dal momento che se, con tale formula, il legislatore avesse solamente voluto ottenere l'effetto ipotizzato, avrebbe potuto dirlo in modo decisamente più semplice¹⁴⁴.

Per intendere correttamente il rapporto tra le prime quattro lettere del comma 1 e la previsione di cui alla lett. e), piuttosto, è bene osservare che le lettere dalla a) alla d) non si limitano ad individuare altrettante tipologie di beni, cogliendo piuttosto l'occasione per precisarne i contenuti, «piegando» le tipologie classiche alle esigenze contingenti del federalismo demaniale. In altre parole, l'art. 5 appare sfruttato in tutte e quattro le prime lettere del comma 1 al fine di escludere alcuni beni che, pur rientrando astrattamente nelle tipologie ivi contemplate, sono considerati assolutamente non trasferibili. Se ciò è vero, è probabilmente in queste eccezioni che risiede la *ratio legis* dell'autonoma previsione della tipologia marittima, idrica, aeronautica e mineraria: tali lettere, in altre parole, non hanno né una funzione estensiva né meramente esemplificativa rispetto alla lett. e), rispondendo piuttosto ad una logica delimitativa e ponendo delle eccezioni *ex lege* al principio di universalità del trasferimento.

Questa conclusione, già sostenuta nella prima edizione del presente lavoro, appare oggi ulteriormente avvalorata dalla soppressione dell'aggettivo «tutti», che in entrambi gli schemi preliminari apriva ognuna delle lettere dell'art. 5, comma 1, mentre

¹⁴⁴ Ad esempio avrebbe potuto disporre che «i beni immobili statali che, a titolo non oneroso, sono trasferiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni che li richiedono sono tutte le aree, le acque e i fabbricati di proprietà dello Stato, nonché le relative pertinenze, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento ai sensi del comma 2 del presente articolo».

nella versione finale del d.lgs. 85/2010 è stata puntualmente soppressa, sulla scorta delle indicazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹⁴⁵. A ben guardare, la logica di tale eliminazione può essere proprio quella di evidenziare che i beni trasferibili in forza di tali lettere non sono «tutti» ma, al contrario, sono i soli beni che non risultano espressamente esclusi.

Simili osservazioni offrono inoltre il destro per soffermarsi ad approfondire la natura delle eccezioni al principio di universalità del trasferimento, le quali, a ben guardare, sono di due tipi. Da un lato vi sono infatti le eccezioni specifiche, che il legislatore contempla - per così dire «incidentalmente» - nel menzionare le quattro tipologie di beni: è su queste che ci si è appena soffermati e su di esse si avrà occasione di ritornare diffusamente nell'analisi di ciascuna tipologia. Al contrario, il comma 2 dell'art. 5 prevede dei beni sottratti al fenomeno devolutivo soltanto in seguito all'attivazione di uno specifico momento procedimentale. Peraltro, benché solo le previsioni di quest'ultimo disposto siano espressamente presentate come «eccezioni»¹⁴⁶ dal d.lgs. 85/2010, si tratta probabilmente di una qualificazione frettolosa, come emerge dal regime di sottrazione al quale sono per vero sottoposti tali beni.

Tale regime costituisce invero la principale differenza tra le eccezioni in senso stretto di cui al comma 1 e quelle in senso lato di cui al comma immediatamente successivo. Mentre infatti le eccezioni singolarmente dettate con riferimento ad una specifica tipologia incidono direttamente sulla trasferibilità dei beni, le ipotesi previste dal comma 2 dell'art. 5 costituiscono soltanto presupposti del momento escludente contemplato al comma successivo¹⁴⁷. In buona sostanza, dunque, i beni di cui alle prime

¹⁴⁵ Cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, parere del 19 maggio 2010 (*infra*, All. 13), condizione v), prima parte: «Con riferimento al comma 1 dell'articolo 5, si espunga, alle lettere a), b), c), d) ed e), la parola "tutti"».

¹⁴⁶ Cfr. art. 5, c. 1, lett. e), d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15).

¹⁴⁷ Cfr. art. 5, c. 3, primo periodo, d.lgs. 85/2010: «Le amministrazioni statali e gli altri enti di cui al comma 2 trasmettono, in modo adeguatamente motivato, ai sensi del medesimo comma 2, alla Agenzia del demanio entro novanta giorni dalla data di entrata

quattro lettere dell'art. 1 sono senz'altro sottratti all'oggetto del federalismo demaniale, mentre quelli di cui al comma 2 sono astrattamente trasferibili, ma possono essere sottratti in concreto al fenomeno attributivo ricorrendo alle forme disciplinate dal comma 3¹⁴⁸.

Se è così, si rivela allora un'ennesima imperfezione tecnica dell'art. 5. A parte il fatto che - come detto - vengono presentate come eccezioni delle fattispecie che non lo sono, è infatti quantomeno contraddittorio l'inciso «sono in ogni caso esclusi»¹⁴⁹, che precede l'elenco delle tipologie di cui al comma 2: tali beni non sono affatto esclusi «in ogni caso», ma solo allorché venga avviato il procedimento di cui al successivo comma 3 del medesimo art. 5¹⁵⁰.

La differenza spiega effetti di rilievo anche costituzionale, con specifico riguardo al diritto di difesa¹⁵¹. Le eccezioni in senso stretto - cioè quelle individuate direttamente dal d.lgs. 85/2010 - affondano infatti le proprie radici in un atto avente forza di legge: l'ente territoriale che si ritenesse leso da tale sottrazione dovrebbe quindi reagire con gli strumenti di partecipazione politica - ad esempio stimolando il Governo a tornare sui propri passi con i decreti integrativi o correttivi previsti dalla legge delega - o al limite instaurando un giudizio di legittimità costituzionale in via principale¹⁵². Un'eventuale istanza di trasferimento di un bene escluso *ex lege*, d'altro canto, potrebbe essere respinta con un atto di

in vigore del presente decreto legislativo gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione».

¹⁴⁸ Cfr. *infra*, pag. 100.

¹⁴⁹ Cfr. art. 5, c. 2, primo periodo, d.lgs. 85/2010 (*infra*, All. 15): «Fatto salvo quanto previsto al comma 4, sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: [...]».

¹⁵⁰ L'inciso, che da questo punto di vista appare dunque inesatto, può essere comunque utilizzato per risolvere alcune questioni che vengono in rilievo in ordine al momento di esclusione dei beni, deponendo da un lato a favore della natura vincolata del provvedimento direttoriale di cui al comma 3 e d'altro lato nel senso che tale provvedimento può anche prescindere dalla formale iniziativa da parte delle amministrazioni utilizzatrici: per entrambe le questioni - la seconda delle quali risolta in senso opposto dall'Agenzia del demanio - cfr. *infra*, pag. 111.

¹⁵¹ Cfr. art. 24, primo e secondo c., Cost..

¹⁵² Cfr. sul punto RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, III ed., Torino, 2004, pag. 84: «Nessun dubbio ormai che [anche i] decreti legislativi possano essere portati al giudizio delle Corti [costituzionale]».