

Anna Maria Colavitti, Alessia Usai

Federalismo demaniale e autonomie locali: gli strumenti per regolare i rapporti interistituzionali nel trasferimento dei beni costieri appartenenti al ministero della Difesa

(doi: 10.7390/78021)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2014

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2014, Issn 1127-1345

[home](#) [indice](#) [ricerca](#) [risorse web](#)

Il punto su alcune riforme istituzionali

Federalismo demaniale e autonomie locali: gli strumenti per regolare i rapporti interistituzionali nel trasferimento dei beni costieri appartenenti al ministero della Difesa

di [Anna Maria Colavitti e Alessia Usai](#)

Sommario: [1. Il regime dei beni immobile pubblici. Il Codice civile e i tentativi di riforma.](#) - 1.1. Gli sviluppo recenti: il federalismo demaniale. [2. Il federalismo demaniale per gli immobili appartenenti al ministero della Difesa.](#) - [3. Il federalismo demaniale per le regioni a statuto speciale e le autonomie locali.](#) - [4. Il trasferimento dei beni costieri in uso al ministero della Difesa nelle regioni e province autonome.](#) - [5. Il caso studio della Sardegna come esempio emblematico dell'iter procedurale del processo di trasferimento.](#) - [6. Conclusioni.](#)

State Property Federalism and Local Autonomies: The Instruments to Adjust the Inter-institutional Relations in the Transfer of Coastal Assets Belonging to the Ministry of Defence

In recent years the lack of reforms in the field of public real estate assets (Articles 822-823 Civil Code) has led to the proliferation of measures to encourage management models in line with EU's programming. The LD. 85/2010 on the transfer of State properties to Regions and provinces has been approved in this context. Region and provinces must be able to manage these properties through real estate investment trusts or publicly owned companies. However, according to the rules on fiscal federalism, the State properties' transfer cannot be applied to devolved territories (Autonomous Regions: Friuli Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino Alto Adige, Aosta Valley; Autonomous provinces: Trento and Bolzano). As a result, a substantial portion of the Defense's estates located in the Alps and in the coastal areas have been excluded from transfer leading to contrasted reactions. By reference to the case of Sardinia, we propose a reflection on the solutions put in place by devolved territories to regulate relations with institutional bodies involved in the transfer of Defense's properties in coastal areas trying not to be excluded from the benefits of the LD. 85/2010.

Keywords: Devolved Territories; Cultural Heritage; Military Heritage; Autonomous Regions.

1. Il regime dei beni immobili pubblici. Il Codice civile e i tentativi di riforma

La recente crisi economica, la firma del patto di stabilità e l'aumento dei costi di gestione hanno favorito la revisione delle procedure per la dismissione degli immobili pubblici in modo da facilitare da un lato, la soppressione e l'accorpamento di sedi e funzioni e, dall'altro, la messa in valore del patrimonio pubblico tramite il trasferimento della proprietà o della gestione ad altre amministrazioni, e, ove possibile, ai privati [1]. Per questo motivo si è proceduto con più tentativi alla riforma degli articoli 822 e 823 del Codice civile, che regolano la materia suddividendo i beni immobili pubblici in demaniali e patrimoniali, questi ultimi ripartiti in disponibili e indisponibili, e stabilendo per ogni categoria una precisa condizione giuridica [2].

Nel caso dei beni demaniali [3], l'intervento del legislatore si è rivolto in un primo momento (1996-2007) alla privatizzazione del patrimonio immobiliare attraverso società veicolo dedicate e, in una seconda fase (2007-2009), abbandonata la strada della vendita, alla sperimentazione di una nuova strategia di gestione: la concessione in uso ai privati per lungo periodo [4].

Il momento di passaggio è rappresentato dalla [L. 296/2006](#) (legge finanziaria per il 2007) che istituisce: la concessione lunga (dai 19 anni del Codice civile si arriva ai 50) a cui possono accedere le regioni e gli enti locali; la concessione di valorizzazione per la gestione economica da parte di investitori privati di beni demaniali inseriti in decreti direttoriali di individuazione; il programma unitario di valorizzazione (Puv) che s'inserisce nel contesto della [L. 410/2001](#) ed unifica i procedimenti di valorizzazione "puntuali" nei progetti che coinvolgono più beni trasferiti [5].

1.1. Gli sviluppi recenti: il federalismo demaniale

La programmazione comunitaria ha avuto un ruolo centrale nella diffusione delle tecniche per la gestione del ciclo progettuale (*Project Cycle Management*), dal programma *Urban* sino ad arrivare al più recente *Jessica* ove le risorse investite hanno smesso la veste di finanziamento a fondo perduto per divenire un prestito a medio termine, i cui guadagni possono essere incamerati dall'autorità di gestione locale e reinvestiti in nuovi progetti sul territorio, con un effetto moltiplicatore dei fondi [6] (*Jessica Task Force*, 2009, 2010 [7]).

I meccanismi procedurali e normativi delineati da questi programmi sono oggi applicati anche ai beni immobili pubblici, alla ricerca

di soluzioni innovative per la loro messa in valore. E' il caso delle procedure previste dal [d.lg. 85/2010](#) sul federalismo demaniale e dal piano nazionale per le città [\[8\]](#). Il d.lg. 85/2010 attua la [L. 42/2009](#) sul federalismo fiscale e prevede l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni, di alcuni beni dello Stato, in modo da dare a questi enti territoriali un proprio patrimonio. Lo scopo della norma è di rendere "trasferibili" i beni demaniali e patrimoniali indisponibili, ossia di favorire il loro passaggio al patrimonio disponibile, con la possibilità per gli enti locali di alienare tali beni, conferirli in fondi immobiliari, gestirli direttamente o darli in concessione a terzi [\[9\]](#).

La procedura di trasferimento, delineata dal decreto stesso [\[10\]](#) all'art. 5, comma 1, lettera e), prevede [\[11\]](#):

- 1) la comunicazione delle amministrazioni pubbliche al ministero dell'Economia contenente l'elenco dei beni immobili, di proprietà dello Stato o delle medesime amministrazioni, utilizzati o comunque detenuti a qualsiasi titolo (entro giugno 2010);
- 2) la redazione dell'elenco dei beni da trasferire da parte dell'agenzia del demanio (a fine luglio 2010);
- 3) la presentazione da parte degli enti locali di una domanda di esclusione dal trasferimento per quei beni dell'elenco che sono in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali (entro il 23 settembre 2010);
- 4) la pubblicazione di un decreto direttoriale dell'agenzia del demanio contenente i beni esclusi dal trasferimento, previa approvazione in Conferenza unificata (entro l'8 novembre 2010);
- 5) l'emanazione di un d.p.c.m. con gli elenchi dei beni da trasferire (valore, consistenza, stato giuridico, ecc.) previa approvazione in Conferenza unificata (entro il 23 dicembre 2010);
- 6) la richiesta di attribuzione del bene trasferibile da parte degli enti locali interessati;
- 7) l'emanazione di uno o più d.p.c.m. di attribuzione dei beni (art. 3, comma 4);
- 8) il trasferimento gratuito del bene all'ente destinatario, secondo il criterio di sussidiarietà verticale.

Il decreto definisce, inoltre, procedure speciali per i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e minerario, al patrimonio culturale e al ministero della Difesa [\[12\]](#).

Le tempistiche inserite nel decreto [\[13\]](#) sono rimaste disattese a causa dell'errata valutazione dei tempi di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, del succedersi di diverse versioni degli elenchi dei beni [\[14\]](#), dei difficili rapporti tra governo ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, della riforma dei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico attuata dall'art. 27 del [d.l. 201/2011 "Salva Italia"](#) (conv. in l. 214/2011) [\[15\]](#).

Per comprendere l'effettivo stato di attuazione del federalismo demaniale può essere utile fare riferimento alla risposta del sottosegretario dell'Economia al *question time* della Commissione Finanze della Camera del 15 febbraio 2012, ripreso da diversi articoli di stampa e riassunto nel rapporto "*Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico*" di Legautonomie del settembre 2012 [\[16\]](#) (v. Tabella 1).

La novità più significativa per il 2013 è l'istituzione di una nuova procedura interattiva per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, "[Vol - Valorizzazione on line](#)", attivata dall'Anci nell'ambito del progetto "Patrimonio Comune" che supporta, a livello tecnico, i comuni nella realizzazione di specifici progetti di valorizzazione del patrimonio immobiliare, dal censimento, all'attuazione delle scelte strategiche in riferimento al patrimonio, all'acquisizione dei beni definiti dal decreto sul federalismo demaniale [\[17\]](#).

Tabella 1. Lo stato di attuazione del federalismo demaniale al Febbraio 2012

Tipologia di bene	Procedura di trasferimento	Stato di attuazione
Beni patrimoniali (Art. 5, comma 1, lettera e)	Ordinaria	Quelli gestiti dal demanio sono già stati individuati con un DPCM su cui la Conferenza unificata non ha raggiunto l'intesa. Per quelli gestiti dalla Difesa, il ministero ha provveduto alla ricognizione ma ancora non ha sottoposto l'elenco alla Conferenza unificata.
Demanio marittimo e relative pertinenze (Art. 5, comma 1, lettera a)	Ex lege	E' stato predisposto il DPCM ma ancora non è stata raggiunta l'identificazione univoca dei beni da escludere da parte dei ministeri di Difesa e Infrastrutture.
Demanio idrico e relative pertinenze e miniere (Art. 5, comma 1, lettera b e d)	Ex lege	I Ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico non hanno ancora definito gli elenchi dei beni da escludere.
Aeroporti di interesse regionale o locale (Art. 5, comma 1, lettera c)	Ex lege	E' stato predisposto lo schema di DPCM e individuato un primo elenco di aeroporti trasferibili a richiesta. Il D.l. 1/2012 potrebbe però far apportare modifiche da parte del ministero dell'Economia
Beni culturali (Art. 5, comma 5)	Speciale	La procedura di attuazione è "incardinata" presso il ministero dei Beni e delle Attività Culturali, che ha creato tavoli tecnici regionali. Sono già stati trasferiti tredici beni.
Beni già oggetto di accordi o intese (Art. 5, commi 5bis e 5ter)	Speciale	E' stato predisposto lo schema di decreto del Min. Economia che stabilisce termini e modalità per la cessazione dell'efficacia di accordi e intese.
Beni esclusi dal trasferimento (Art. 5, comma 3)	Ordinaria (speciale per beni del Min. Difesa)	L'elenco ufficiale dei beni esclusi dal trasferimento è stato trasmesso alla Conferenza unificata il 18 maggio e il 27 luglio 2011 ma è stato bocciato in entrambe le sedute.

2. Il federalismo demaniale per gli immobili appartenenti al ministero della Difesa

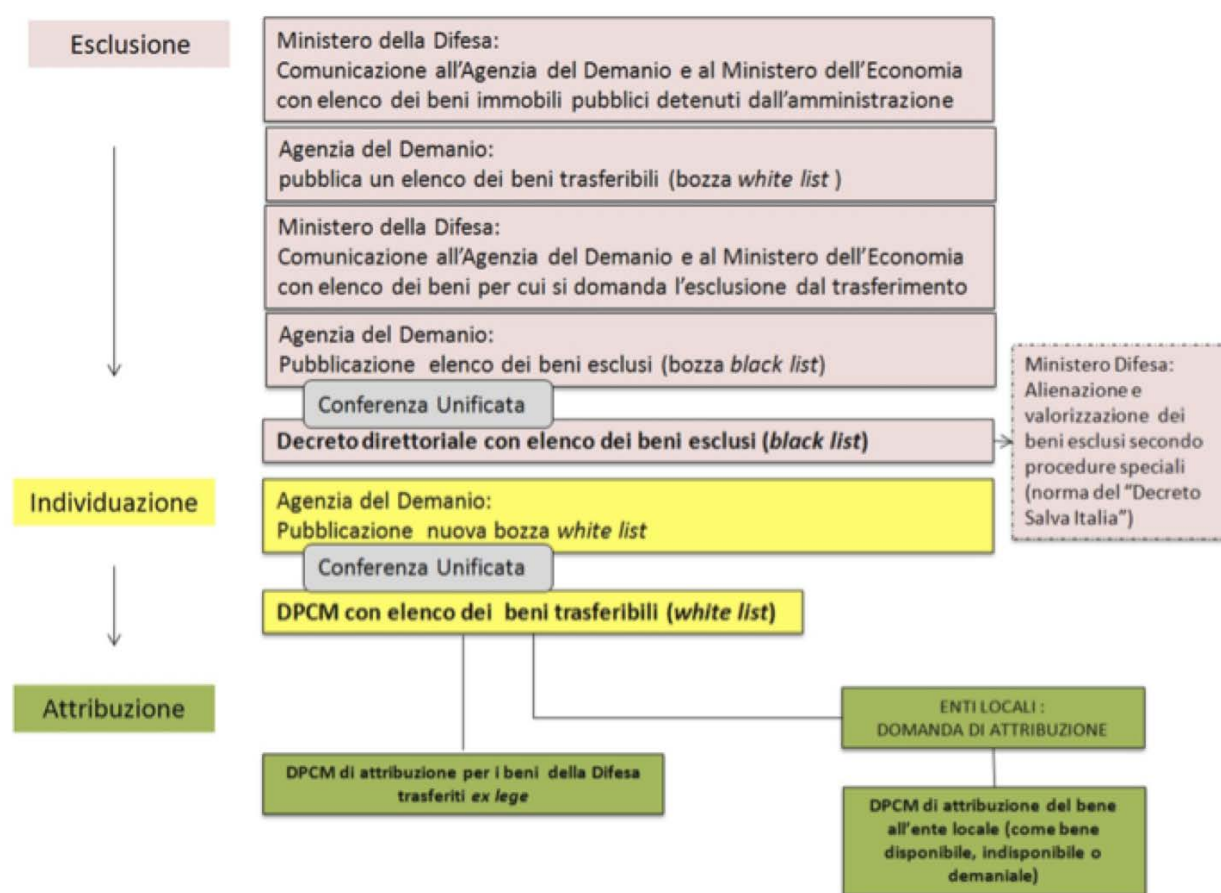
Gli immobili in uso al ministero della Difesa si configurano come elementi del demanio necessario (demanio marittimo e militare) e sono sottoposti al diritto dei beni pubblici.

Il legislatore ha quindi inserito nel d.lg. 85/2010 una procedura speciale (art. 5, comma 4) che circoscrive il trasferimento in capo agli enti locali ai beni che:

- non sono utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale;
- non sono funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione del patrimonio militare, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al ministero della Difesa dalla normativa vigente;
- non sono oggetto delle procedure di cui all'[art. 2, commi 189-194 della l. 191/2009](#);
- non sono oggetto delle procedure di alienazione e dismissione di cui all'art. 14-*bis* del [d.l. 112/2008](#) e all'art. 2, comma 268 della [l. 244/2007](#).

Nel decreto l'individuazione e il trasferimento (su richiesta dell'ente locale interessato) sono disciplinati da un d.p.c.m. da emanare entro il 26 giugno 2011, su proposta del ministro della Difesa, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze e del ministro per le Riforme per il Federalismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata (v. Figura 1).

Figura 1. Il trasferimento dei beni in uso al ministero della Difesa (elaborazione degli autori)



Tale procedura si è però dimostrata problematica in fase attuativa [18] portando ad un allungamento dei tempi procedurali. L'elenco dei beni della Difesa esclusi dal trasferimento, la cosiddetta *black list* approvata con decreto direttoriale e pubblicata nel marzo 2011, è stata bocciata dalla Conferenza unificata nelle sedute di maggio e luglio 2011, mentre l'elenco dei beni trasferibili (*white list*) è stato pubblicato e aggiornato più volte (con il raggiungimento di un'intesa in Conferenza unificata nell'agosto 2011) ma senza mai arrivare alla adozione del d.p.c.m. inizialmente previsto per il 26 giugno 2011 [19].

La novità più significativa dal 2011 è la riforma dei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico attuata dal [comma 2 dell'art. 27 del d.l. 201/2011](#) "Salva Italia" che dedica i commi 12 e 13 agli immobili in uso al ministero della Difesa non più utili, in via definitiva o temporanea, alla difesa nazionale. Il primo consente al ministero di operare per via autonoma la valorizzazione immobiliare, previa intesa con il presidente della regione o della provincia. Il secondo, per tutelare e mantenere in efficienza gli immobili *temporaneamente* non necessari, consente di affidare tali beni in concessione di valorizzazione per usi compatibili con lo strumento urbanistico, nel rispetto delle volumetrie esistenti e adeguandoli con interventi di restauro e risanamento conservativo [20].

3. Il federalismo demaniale per le regioni a statuto speciale e le autonomie locali

La riforma del Titolo V della Costituzione in base alla legge costituzionale n. 3/2001 ha avuto conseguenze rilevanti sulla materia dei beni pubblici in relazione alla riorganizzazione delle funzioni amministrative e degli ambiti di autonomia legislativa delle regioni

[21]. Prima della riforma, ad esempio, l'art. 119 della Costituzione riconosce alle regioni a statuto ordinario la potestà legislativa concorrente in riferimento a determinati beni pubblici (cave e torbiere, acque minerali e termali), con competenze relative alla gestione e alla sua disciplina nel rispetto del Codice civile e della legislazione speciale in tema. Dopo la riforma, invece, esso non fa più riferimento al concetto di demanio, riferendosi solo al patrimonio, e circoscrive la riserva di legge statale all'individuazione dei soli "principi generali" per l'attribuzione del patrimonio agli enti territoriali, riconoscendo alle regioni una potestà quasi esclusiva.

Per questo motivo, in continuità con il proprio precedente orientamento, la Corte costituzionale ha stabilito che nell'ambito del regime dominicale dei beni pubblici e privati sono individuabili alcuni profili afferenti ai diritti dell'intera collettività nazionale o espressione di esigenze generali i quali richiedono una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, non derogabile da parte del legislatore regionale [22].

Alla luce di questa interpretazione, nella sfera di competenza legislativa statale ricade l'individuazione delle categorie di beni pubblici (demanio, patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile) ed il relativo regime giuridico (modalità di acquisto e di cessazione della qualità di bene pubblico, modalità di alienazione, regole dei processi di privatizzazione, costituzione di diritti reali di godimento, tutela dei diritti dell'amministrazione e dei terzi). Per contro, nella sfera di competenza legislativa regionale rimane la disciplina d'uso dei beni del patrimonio della regione negli aspetti attinenti alla loro tutela, conservazione, valorizzazione e utilizzazione (anche da parte di terzi). Tale suddivisione non solo ha escluso la possibilità di far discendere il trasferimento dei beni dall'attribuzione di competenze legislative ed amministrative alle regioni, ma ha altresì salvaguardato la discrezionalità del legislatore statale nell'individuazione dei beni da trasferire, elemento fondamentale nell'attuazione del d.lg. 85/2010 [23].

L'individuazione dei beni demaniali e patrimoniali da trasferire avviene, per le regioni a statuto ordinario, in base alla [l. 281/70](#), al [d.lg. 143/97](#) e al [d.lg. 112/98](#), mentre per le regioni a statuto speciale e le autonomie locali secondo i disposti dei singoli statuti (v. Tabella 2).

Tabella 2. Regioni e province autonome: il patrimonio e i beni pubblici in cui succedono allo Stato secondo il loro statuto

Regione/Provincia	Previsioni statuto	
	Patrimonio regionale	Beni per cui la regione succede direttamente allo Stato
Friuli Venezia Giulia	Sprovvista di un suo demanio (artt. 55-56)	Beni immobili patrimoniali disponibili (tipologie e procedure stabilite con le Nta statuto)
Sardegna	Elenco diretto dei beni compresi nel demanio e nel patrimonio (art. 14)	Beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare ed in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo
Sicilia	Elenco diretto dei beni compresi nel demanio e nel patrimonio (art. 32)	Beni demaniali e patrimoniali, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale
Trentino Alto Adige e province di Trento e Bolzano	Elenco diretto dei beni compresi nel demanio e nel patrimonio (art. 66-67-68)	La regione: beni del demanio accidentale e beni patrimoniali (procedure stabilite con le Nta statuto). Le province: beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e della regione, esclusi demanio militare, a servizi di carattere nazionale e regionale
Valle d'Aosta	Elenco diretto dei beni compresi nel demanio e nel patrimonio (art. 5)	Beni demaniali e patrimoniali, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale

La legge delega sul federalismo fiscale ha tenuto conto di questa differenza stabilendo che "alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27" [24]. L'articolo 27, in particolare, recita: "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi [attuativi della legge quadro]", tra cui ricordiamo il d.lg. 85/2010 sul federalismo demaniale. Come detto in precedenza, esso prevede il trasferimento di beni immobili pubblici in capo agli enti locali istituendo però un meccanismo di rimodulazione delle risorse: in seguito all'attribuzione non onerosa dei beni statali, le risorse spettanti alle regioni e agli enti locali sono contestualmente ridotte, in misura equivalente alle minori entrate erariali conseguenti il trasferimento [25]. Inoltre, il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna regione ed ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

Riassumendo, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano succedono allo Stato nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare per le tipologie e in base alle procedure di trasferimento contenute nei loro statuti e nelle relative norme tecniche di attuazione. Le procedure previste dal d.lg. 85/2010 (ordinaria, *ex lege*, speciali) si applicano

perciò solamente per i beni statali presenti nel territorio che non sono ricompresi negli statuti o nelle loro Nta. Infine, gli statuti di regioni e province autonome stabiliscono il diritto a succedere allo Stato nella titolarità dei beni demaniali dismessi, senza alcun onere a carico dell'ente, mentre il d.lg. 85/2010 prevede che le risorse spettanti alle regioni e agli enti locali destinatari del bene trasferito siano contestualmente ridotte in misura equivalente alle minori entrate erariali conseguenti il trasferimento.

La pubblicazione del primo elenco dei beni trasferibili da parte dell'agenzia del demanio nel Luglio 2010, ha messo in luce tali contraddizioni portando alla formazione di due movimenti di opinione, uno contrario al federalismo demaniale e l'altro a favore. Il primo costituito da regioni e province autonome, preoccupate per la paventata violazione delle norme statutarie che prevedono il diritto a succedere allo Stato nella titolarità dei beni demaniali dismessi, senza alcun onere a carico dell'ente. Il secondo, invece, costituito dai comuni e dagli enti locali delle stesse regioni e province autonome che erano interessati ai progetti di valorizzazione per i beni presenti nel loro territorio ed inizialmente inclusi nella *white list* dell'agenzia del demanio.

4. Il trasferimento dei beni costieri in uso al ministero della Difesa nelle regioni e province autonome

Nel giugno 2010 l'agenzia del demanio redige una prima bozza di *white list* che, secondo gli elenchi pubblicati dall'*Ansa* il 27 dello stesso mese [26], include anche alcuni beni del ministero della Difesa nel territorio di regioni e province autonome. Nel caso specifico dei beni costieri, gli elenchi *Ansa* prevedono diversi trasferimenti in Sicilia e Sardegna. La pubblicazione dell'elenco porta all'attivazione immediata di regioni e province autonome [27].

La bozza di *white list* pubblicata il 27 luglio 2010, tenendo conto delle osservazioni presentate dalle autonomie locali, è priva dei beni costieri in uso al ministero della Difesa. L'agenzia rileva, infatti, che gli immobili coperti da norme statutarie devono essere trasferiti secondo i criteri e le procedure contenute nelle norme tecniche di attuazione degli statuti. Per contro, gli immobili non coperti devono essere inclusi negli elenchi redatti su iniziativa della Difesa in base alla procedura speciale del d.lg. 85/2010 (art. 5, comma 4). In ultima istanza, se i beni non coperti dallo statuto sono esclusi anche dal trasferimento demaniale (inclusione nella *black list*), essi possono essere alienati e valorizzati ad opera diretta del ministero della Difesa attraverso procedure speciali [28].

L'individuazione di differenti procedure di trasferimento in base alle norme statutarie ha conseguenze rilevanti per le regioni e le province autonome. La più importante è l'aggiornamento al d.lg. 85/2010 degli statuti regionali in Commissione paritetica Stato - regione con l'individuazione puntuale nelle norme tecniche di attuazione dei beni demaniali e patrimoniali che costituiscono il patrimonio regionale e delle procedure per il trasferimento Stato - regione (criteri e modalità) [29]. La seconda è il potenziamento dell'attività di vigilanza per gli immobili costieri inseriti nella *black list* del ministero della Difesa che possono essere privatizzati o alienati con le modalità sperimentate da Difesa Servizi S.p.A. negli anni precedenti [30]. L'ultima riguarda il conflitto con i comuni che hanno visto una limitazione della propria azione poiché la domanda di attribuzione diretta è prevista solo per i beni non coperti dallo statuto e inseriti nella *white list* del ministero della Difesa, non ancora approvata con d.p.c.m.

Emblematico è il caso della Sicilia che, se ha già concluso l'adeguamento del proprio statuto in Conferenza unificata [31] acquisendo la piena disponibilità di centoventuno immobili [32], è anche impegnata nel contrasto alle procedure di vendita del ministero della Difesa per alcuni beni demaniali [33] nel tentativo di ricucire i rapporti con i comuni contrari alla proposta regionale di *project financing* per la messa in sicurezza di tratti di costa appartenenti al demanio marittimo [34].

5. Il caso studio della Sardegna come esempio emblematico dell'iter procedurale del processo di trasferimento

La regione autonoma della Sardegna ha aggiornato lo statuto nel 2006, in anticipo rispetto al d.lg. 85/2010. Il [d.lg. 267/2006](#) contiene, infatti, le norme di attuazione dello statuto in materia di trasferimento di immobili vincolati ai sensi del [d.lg. 42/2004](#) dallo Stato alla regione.

Tale provvedimento è funzionale all'attuazione del piano paesaggistico regionale (adottato una decina di giorni prima) e, in particolare, all'individuazione e valorizzazione dei cosiddetti "beni identitari". Nella normativa tecnica di attuazione dello strumento paesaggistico, infatti, è dettagliata la disciplina dei beni paesaggistici e identitari (Nta art. 8 e 9) che riconduce ad una visione unitaria di bene culturale sostanzialmente innovativa rispetto al passato. Come conseguenza di ciò si sarebbe dovuto rendere necessario l'approfondimento degli aspetti gestionali legati all'uso del patrimonio, ma questo non sembra essere avvenuto.

Il d.lg. 267 fornisce i presupposti per l'attuazione dell'accordo del 10 novembre 2006 tra regione e ministero della Difesa per la riorganizzazione della presenza militare sull'isola cui è allegato il primo elenco di immobili demaniali immediatamente dismissibili a favore della regione [35] e l'impegno da parte del ministero alla formalizzazione degli elenchi relativi agli altri immobili dislocati nell'isola. A tal scopo è prevista l'istituzione nel giugno dello stesso anno di un gruppo di lavoro Difesa - regione.

Il lavoro del gruppo conduce al protocollo d'intesa del 28 marzo 2007 riguardante la dismissione di trentotto beni del demanio militare e il loro trasferimento alla regione in base all'art. 14 dello statuto. I cespiti da trasferire sono suddivisi in "immobili dismissibili immediatamente" (Tabella A con trentadue immobili) e "immobili dismissibili con la partecipazione della regione Sardegna per la ricollocazione delle funzioni" (Tabella B con sei immobili). Per questi ultimi è previsto il trasferimento in base ad un accordo di programma tra ministero e regione.

Il 2009 è l'anno di presidenza italiana del G8 e il 21 settembre 2007 è emanato il d.p.c.m. con cui si stabilisce che il vertice si terrà all'isola di La Maddalena in Sardegna, in porzioni di territorio ed edifici in gran parte appartenenti al demanio e in via di dismissione. Tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 sono adottati vari provvedimenti per l'organizzazione del vertice: è istituito il Comitato di coordinamento nazionale per la presidenza del vertice G8, è designato il Commissario responsabile dello stesso e, attraverso una serie di ordinanze della protezione civile [36], sono stabilite le norme per realizzazione degli interventi (modalità di affidamento ed esecuzione, regolazione dei rapporti Stato - regione). Durante la riunione d'insediamento del Comitato di coordinamento nazionale del 27 febbraio 2008 sono redatti tre nuovi elenchi di beni demaniali da trasferire alla regione Sardegna e che sono allegati al verbale della seduta [37]:

1. allegato A "immobili di proprietà dello Stato *in corso di dismissione* da parte del ministero della Difesa a favore della regione autonoma della Sardegna, previa delocalizzazione di alcune funzioni ancora ivi svolte";
2. allegato B "immobili già in uso al ministero della Difesa e da quest'ultimo ritenuti non più necessari per i propri fini istituzionali e immediatamente dismissibili";

3. allegato C "immobili da dismettere previa riallocazione delle funzioni ivi insediate in idonee strutture messe a disposizione o ristrutturate dalla regione".

Il Comitato prevede che la dismissione degli immobili dell'allegato B avvenga tramite trasferimento diretto all'agenzia del demanio mentre quella degli immobili dell'allegato C tramite un accordo di programma tra ministero della Difesa e regione, riprendendo quanto previsto dal protocollo d'intesa firmato dai due enti nel marzo 2007.

Il 28 marzo 2008 il ministero della Difesa, l'agenzia del demanio e la regione Sardegna firmano l'accordo di programma con cui si stabilisce che:

- le precedenti intese (10 novembre 2006 e 7 marzo 2007) cessano di avere efficacia;
- gli immobili dell'allegato B del verbale n. 1 del Comitato di coordinamento sono dismessi tramite affidamento diretto all'agenzia del demanio che provvede al trasferimento della proprietà in capo alla regione;
- gli immobili dell'allegato C del verbale n. 1 del Comitato di coordinamento sono trascritti nell'allegato A dell'accordo di programma e il loro trasferimento avviene solamente previa riallocazione delle funzioni ivi svolte secondo le procedure, i tempi e le modalità previste dall'art. 3 dello stesso.

L'attuazione dell'accordo e il suo monitoraggio sono affidati rispettivamente al Comitato di vigilanza e al responsabile dell'attuazione dell'accordo. La durata dell'atto è fissata in tre anni (scadenza: 7 marzo 2011) ma si prevede la facoltà, per le parti, di prorogarlo. La proposta di proroga o modifica del documento spetta al Comitato di vigilanza che ha anche il compito di accertarne la conclusione.

Con decisione del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2009 il vertice del G8 è spostato all'Aquila. Mutata la sede dell'evento, l'attuazione dell'accordo di programma tra ministero della Difesa e regione Sardegna subisce un rallentamento: la nomina del responsabile dell'attuazione e del rappresentante regionale in seno al Comitato di vigilanza avviene il 2 marzo 2010 [38].

Il federalismo demaniale e la bozza di *white list* pubblicata dall'*Ansa* il 27 giugno 2010 riportano l'attenzione della regione e dei comuni sardi sull'accordo di programma del 2008 poiché gli elenchi comprendono alcuni beni costieri già oggetto delle precedenti intese Difesa - regione [39]. Inoltre, nel prevedere il trasferimento di beni costieri, in particolare i fari, sorge un dubbio nell'interpretazione dell'art. 14 dello statuto Sardo. L'articolo, infatti, non chiarisce la titolarità alla dismissione dei beni del demanio marittimo [40].

Per dirimere la questione i parlamentari sardi presentano un'interpellanza e un'interrogazione rivolte al ministero della Difesa [41] mentre il Presidente della regione, davanti alla paventata violazione delle norme statutarie, ribadisce la volontà di decidere il destino dei beni trasferibili insieme agli enti locali, confermando l'esclusione delle regioni a statuto speciale dal federalismo demaniale in base all'art. 1 comma 2 della [L. 42/2009](#) [42].

I comuni sardi sono inizialmente allarmati per la possibilità che i beni demaniali presenti nel loro territorio siano ceduti a privati [43] ma, una volta chiarito il prevalere delle norme statutarie sul d.lg. 85/2010 (pur rimanendo il dubbio sul demanio marittimo), i sindaci si dimostrano interessati al trasferimento che, di fronte alla crisi economica e al patto di stabilità, è percepito come un'importante occasione per rilancio del territorio [44].

Il 21 settembre 2010 il sottosegretario di Stato per la Difesa risponde all'interpellanza dei parlamentari sardi dirimendo i dubbi riguardo l'attuazione dell'accordo del 28 marzo 2008 e al trasferimento degli immobili costieri appartenenti al demanio marittimo. In merito al primo egli afferma che:

- per i trentatré immobili non più necessari alle esigenze istituzionali della Difesa e direttamente dismissibili (ex allegato B del verbale del Comitato di coordinamento) le attività di consegna alla regione sono state quasi interamente realizzate;
- per gli undici immobili dismissibili previa ricollocazione a cura della regione stessa delle funzioni *ivi* espletate (ex allegato C del verbale del Comitato di coordinamento), la Difesa ha già da tempo consegnato alla regione gli studi di fattibilità per le opere ed è già operante un comitato di vigilanza che coinvolge rappresentanti della regione e del ministero della Difesa.

Per quanto riguarda i beni del demanio marittimo, il sottosegretario afferma che gli immobili seguono il regime del suolo su cui sono edificati (art. 934 Codice civile) perciò essi non sono coperti dallo Statuto sardo e sono soggetti alle procedure di trasferimento del d.lg. 85/2010.

Interessante è il passaggio relativo agli immobili ancora necessari al ministero della Difesa per i quali "si specifica che l'intendimento del Dicastero è quello di esaminare, d'intesa con i comuni e la regione nell'ambito dei tavoli di concertazione già operanti, delle ipotesi di *partnership* pubblico-privato per determinate tipologie di immobili attraverso cui reperire le risorse necessarie ad evitare situazioni di degrado delle infrastrutture stesse e per consentire l'avvio dei lavori necessari alla razionalizzazione del parco infrastrutturale attualmente in uso alla Difesa. Solo a seguito di tale processo di razionalizzazione potranno essere liberati, e quindi resi disponibili per il trasferimento alla regione, sempre attraverso l'agenzia del demanio, ulteriori immobili, che attualmente sono in uso alla Difesa". Chiaro è il riferimento alle procedure speciali di alienazione e valorizzazione del ministero della Difesa, confermate e riviste dal decreto "Salva Italia", che collocano la Sardegna in una posizione analoga a quella siciliana per quanto riguarda il demanio marittimo. Dinnanzi alle proposte di *partnership* pubblico-privato del "Programma di valorizzazione del patrimonio marittimo costiero della Sardegna" promosso dalla Conservatoria delle coste [45], i comuni si dimostrano, infatti, scettici e diffidenti [46].

Il 7 marzo 2011 scade l'accordo di programma Difesa - regione del 28 marzo 2008 e il 12 gennaio 2012 il ministero della Difesa, la regione autonoma della Sardegna e l'agenzia del demanio firmano il primo atto integrativo dell'accordo con una proroga di tre anni, riconfermata dal secondo atto integrativo adottato il 21 febbraio 2013 [47].

6. Conclusioni

Il federalismo demaniale e i successivi provvedimenti legislativi hanno introdotto procedure complesse ed articolate per la valorizzazione del patrimonio pubblico che, nella loro fase attuativa, spesso subiscono forti rallentamenti e ritardi a causa della frammentazione delle competenze e dei conflitti di attribuzione tra le diverse amministrazioni responsabili dei beni demaniali.

Occorre osservare un elemento che è stato poco sottolineato e cioè l'appartenenza di quasi la totalità dei beni demaniali alla categoria del patrimonio culturale.

Questo dato, a parere di chi scrive, complica notevolmente lo *status quo*, ponendo prioritariamente problemi di ordine interpretativo sulla legittimità di certe azioni che sono trasferite dallo Stato alle regioni e creano confusione anche rispetto ai comportamenti statuiti dagli strumenti di pianificazione territoriale.

Inoltre, alla luce dell'analisi condotta, i meccanismi di trasferimento che trovano un'effettiva attuazione sono quelli che prevedono un *iter* scandito fase per fase e che consentono ai comuni di partecipare attivamente (in modo diretto o tramite le rappresentanze regionali). Si pensi, ad esempio, al Piano nazionale per le città e al federalismo demaniale culturale (d.lg. 85/2010, art. 5, comma 5) che hanno visto aumentare in modo cospicuo le domande di partecipazione dei comuni in seguito all'istituzione della cabina di regia ministeriale e dei tavoli operativi regionali della circolare Mibact n. 18/2011.

Su questo punto si osserva che, ad esempio, lo schema di accordo di valorizzazione, presente come allegato nella circolare, cita i famosi piani strategici di sviluppo culturale e i programmi relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Essi avrebbero dovuto essere elaborati nell'ambito dello strumento paesaggistico, ma in realtà ciò non è avvenuto, ad eccezione di pochi casi nazionali. Questi piani, del resto, andrebbero gestiti secondo procedure più inclusive e meno tradizionali quali il protocollo d'intesa, l'accordo di programma, la conferenza di servizi, la Conferenza unificata. Tali strumenti dimostrano la loro efficacia solo nel momento in cui sono inseriti in un percorso condiviso e partecipato dalle amministrazioni firmatarie e che, in virtù della loro chiarezza, riescono a suscitare consenso, anche a livello comunale.

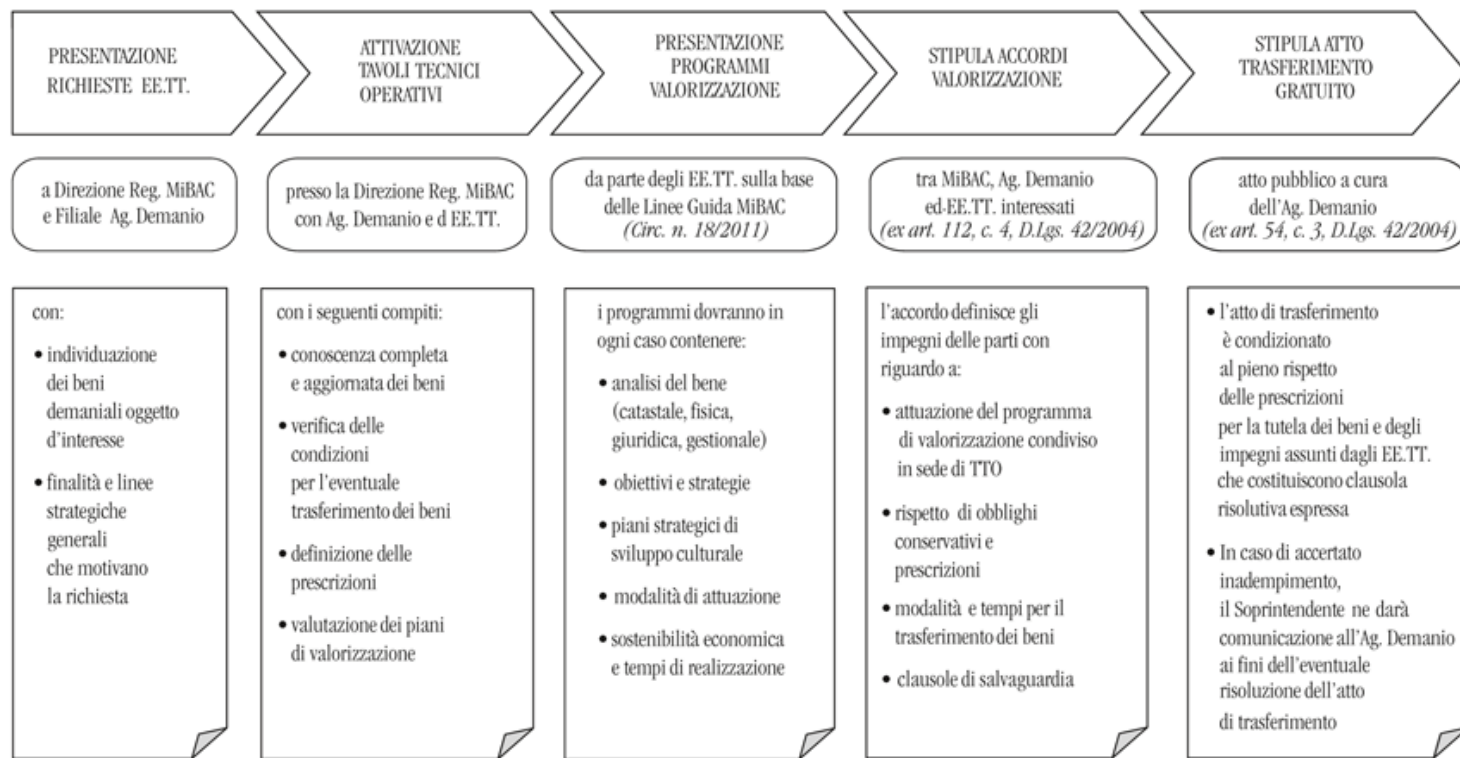
Ciò è particolarmente evidente in Sardegna, ove la dismissione dei beni costieri in uso al ministero della Difesa avviene con due procedure distinte. La prima è destinata agli immobili coperti dall'art. 14 dello statuto regionale e si svolge nei tempi e nei modi stabiliti dall'accordo di programma Difesa-regione del 27 marzo 2008. La seconda procedura, invece, riguarda gli immobili del demanio marittimo (non coperti dallo statuto) e si svolge nei tempi e nei modi stabiliti dal ministero della Difesa in base alla modalità di alienazione e/o valorizzazione prevista dal decreto "Salva Italia" (*partnership* pubblico-privato, *project financing*, ecc.).

L'analisi svolta ha mostrato come l'accordo di programma del 2008, nonostante le modifiche attuate per il vertice G8, abbia mantenuto la sua efficacia e sia divenuto ormai un atto di riferimento per le amministrazioni comunali coinvolte nei processi di dismissione mentre, per contro, le procedure speciali adottate dal ministero della Difesa per i fari e le torri del demanio marittimo abbiano suscitato sconcerto ed ostilità nelle amministrazioni locali, così come è accaduto in Sicilia per la messa in sicurezza dei tratti costieri a rischio di erosione.

Entrare nel merito di queste dinamiche può apparire prematuro dato che i trasferimenti sono appena iniziati, tuttavia, lo studio condotto consente di affermare che l'introduzione di tavoli operativi o di accordi interistituzionali nelle procedure speciali di alienazione e/o valorizzazione previste per il ministero della Difesa potrebbe, da un lato, accelerare il trasferimento dei beni demaniali costieri alle autonomie locali, dall'altro, migliorare i rapporti con i comuni coinvolti. In tal senso, la procedura introdotta dall'art. 5, comma 5, del d.lg. 85/2010 per gli immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio può costituire un modello di riferimento poiché è disegnata sul bene da trasferire (singolo o complesso) e prevede due momenti fondamentali di confronto tra le amministrazioni: il tavolo tecnico operativo regionale e la stipula dell'accordo di valorizzazione (v. Figura 2).

Figura 2. La procedura per il federalismo demaniale culturale [48].

Lo Stato provvede al trasferimento dei beni entro un anno dalla presentazione dell'istanza da parte degli EE.TT.



Note

[1] D. Ponzini, *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Roma, 2008.

[2] S. De Medici, *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Milano, 2010.

[3] Gli immobili del demanio sono fondamentali nella definizione dell'identità nazionale e nell'esercizio della funzione pubblica, sono indistricabilmente sottoposti alle norme del diritto pubblico. Su di essi vige l'inalienabilità e nei processi di dismissione è previsto unicamente il trasferimento della proprietà dell'immobile in capo ad altri enti pubblici (trasferimento infrademaniale).

[4] Alla prima fase appartengono i seguenti dispositivi normativi: [l. 35/1992](#) (costituzione di *Immobiliare Italia* Spa); [d.lg. 367/1996](#) (trasformazione enti lirici pubblici in fondazioni di diritto privato); [l. 127/1997, art. 12, comma 3](#); [l. 352/1997, art. 10, comma 1](#) (costituzione di *Sibec* Spa); [d.lg. 300/1999, art. 65](#) (istituzione dell'agenzia del demanio); [l. 410/2001](#) (costituzione *Società cartolarizzazione immobili pubblici* - Scip); [l. 112/2002](#) (costituzione di *Patrimonio* Spa per finanziare *Infrastrutture* Spa); [l. 291/2003, art. 2](#) (costituzione di *Arcus* Spa); [d.lg. 173/2003](#) (Autorità del demanio diventa un ente pubblico economico). Alla seconda fase appartengono il [d.lg. 156/2006](#), il [d.lg. 62/2008](#) e la [l. 113/2008](#). In dottrina: D. Ponzini, *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, cit.; V. Fabietti, *La Pianificazione dei beni dello Stato*, in *Rapporto dal Territorio 2007*, (a cura di) P. Properzi, Roma, 2008, pagg. 245-252.

[5] V. Fabietti, *La Pianificazione dei beni dello Stato*, cit.; S. De Medici, *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, cit.

[6] La diffusione del *Project Cycle Management* in Italia è strettamente legata alle politiche europee ed è dimostrata dall'approvazione di norme relative alle Società di Trasformazione Urbana e al *Project Financing* sin dai primi anni Novanta. Sull'argomento si veda: A. Tartaglia, *Partnership pubblico privato negli interventi di valorizzazione dei beni culturali immobiliari: il project financing come opportunità, in governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali* (a cura di) A. Oppio, A. Tartaglia, Milano, 2006, pagg. 179-185; M. Gambaro, *Partnership pubblico privato negli interventi di riqualificazione urbana: le STU come strumenti di valorizzazione, ibidem*, pagg. 47-55; Agenzia del demanio (a cura di), *Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative*, 2012, Vademecum on line dell'agenzia del demanio per la valorizzazione degli immobili pubblici, <http://www.agenziademanio.it>.

[7] Jessica Task Force (2009), *Scenario di riferimento per attività formativa a beneficio degli operatori di un Fondo per lo Sviluppo Urbano nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Jessica. Rapporto finale*, <http://www.eib.org/attachments/documents>; Jessica Task Force (2010), *Jessica 4 Cities. How cities can make the most from Urban Development Funds. Final Report*.

[8] L. 134/2012 di conversione del [d.l. 83/2012](#), contenente l'art. 12 relativo alle "Misure urgenti per la crescita del Paese. Il Piano per le Città".

[9] Agenzia del demanio (a cura di), *Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative*, cit.; [Anci, Nota di lettura al Federalismo Demaniale. Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, 2010](#); [Federalismo.sspa, Guida completa al Federalismo demaniale. Le novità per le regioni e gli enti locali](#), 2013; M. Antonioli, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, 2010; P.M. Zerman, P.M., *Il federalismo demaniale alla luce del decreto sulla spending review. Diritto e Pratica Amministrativa*, Settembre 2012, pagg. 59-63.

[10] Modificato di recente dalle seguenti leggi: [l. 111/2011](#), [l. 183/2011](#), [l. 214/2011](#). La l. 214/2011 prevede l'inserimento di un nuovo articolo 3-ter nel decreto legge n. 351 del 2001 e, nell'ambito di un complessivo processo di valorizzazione degli immobili pubblici, disciplina la formazione di programmi unitari di valorizzazione territoriale (Puvat) per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di regioni, province e comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione del federalismo demaniale. Per attuare tali piani l'agenzia del demanio e le strutture tecniche degli enti territoriali coinvolti possono individuare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le azioni, gli strumenti e le risorse che saranno oggetto di sviluppo nell'ambito dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, potendo costituire una struttura unica di

attuazione del programma anche nelle forme disciplinate dall'[articolo 33-bis del d.l. n. 98 del 2011](#) (società, consorzi o fondi immobiliari).

[11] L. Lunghi, *Gestione dei beni pubblici e federalismo demaniale*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 4 aprile 2011, <http://www.contabilita-pubblica.it>; V.M. Sessa, *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in Aedon, 2011, 1.

[12] Per i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e minerario si parla di trasferimento *ex lege* poiché essi sono destinati a regioni e province in base all'art. 3 del d.lg. 85/2010 secondo una procedura semplificata che vede: la redazione dell'elenco dei beni da trasferire da parte dell'agenzia del demanio; l'emanazione di uno o più d.p.c.m. di attribuzione dei beni a regioni e province (senza domanda di attribuzione da parte degli enti); il trasferimento gratuito del bene che rimane però soggetto al regime demaniale. Per quanto riguarda il patrimonio culturale, la procedura di trasferimento è stata definita tramite la [Circolare Mibact n. 18/2011](#) conseguente al protocollo d'intesa tra Mibact e agenzia del demanio del 9 febbraio 2011.

[13] Articoli 3 e 7 del d.lg. 85/2010.

[14] Gli elenchi dei beni sono stati resi disponibili sul sito istituzionale dell'agenzia del demanio già nel mese di dicembre 2010 e successivamente inviati a regioni ed enti locali. Più precisamente (cfr. Mattiuzzi, F. Mondadori, *L'impatto del federalismo demaniale sull'ordinamento regionale*, in *Il diritto della regione*, 2011, 6, <http://diritto.regione.veneto.it>): 1) riguardo agli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento è stato trasmesso, in prima battuta, l'elenco degli aeroporti di interesse regionale e dei beni appartenenti al demanio marittimo con l'inoltro di una prima bozza il 10 novembre 2010, a cui è seguito l'invio di un nuovo elenco il 9 dicembre 2010, e successive integrazioni inviate il 4 marzo 2011; in seconda battuta, sono stati inviati (il 9 marzo 2011) gli elenchi dei beni esclusi appartenenti a demanio marittimo, porti e beni della difesa (per questi ultimi, una successiva versione aggiornata è stata inviata il 19 aprile 2011); 2) per i beni trasferibili, invece, è stato predisposto un unico elenco (*white list*) che è stato pubblicato per la prima volta nel luglio 2010 e in seguito oggetto di continui aggiornamenti (ultimo pervenuto il 27 aprile 2011).

[15] V. Legautonomie (a cura di), *Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico*, Rapporto della ricerca sul federalismo demaniale e l'attuazione del decreto legislativo n. 85/2010 realizzata da Legautonomie, Luiss Business School e Unicredit Corporate Banking, 2012 (rapporto disponibile nel sito www.legautonomie.it); M. Mattiuzzi, F. Mondadori, *L'impatto del federalismo demaniale sull'ordinamento regionale*, cit.

[16] V. Legautonomie (a cura di), *Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico*, cit., pagg. 173-174.

[17] Si v. il [Portale della Cassa Depositi e Prestiti](#).

[18] Data la sua consonanza con la procedura ordinaria sono sorti dei dubbi sul suo carattere "speciale". La letteratura giuridica, ha chiarito che la "specialità" della procedura si sostanzia in due elementi: 1) la possibilità per il Ministero della Difesa di alienare e valorizzare anche i beni esclusi dal trasferimento attraverso le procedure speciali per la dismissione dei beni militari (all'art. 2, commi 189-194, [L. 191/2009](#); all'art. 14-bis del [d.l. n. 112/2008](#); all'art. 2, comma 268, della [L. 244/2007](#)), come stabilito dal decreto "Salva Italia"; 2) l'iniziativa del d.p.c.m. contenente la lista dei beni trasferibili che spetta al Ministero della Difesa e non al Ministero dell'Economia (M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, cit., pagg. 103-110).

[19] La situazione di stallo è ribadita anche dal sottosegretario all'economia nella risposta al *question time* del 12 febbraio 2012: "Si rileva che, nonostante le istanze degli enti territoriali siano state sempre oggetto di confronto e valutazione, anche nel corso dei diversi incontri tecnici svoltisi sul tema, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 85 del 2010 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza [unificata], non ha tuttavia registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'agenzia del demanio, recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3), ha riportato il parere negativo della Conferenza".

[20] Agenzia del demanio (a cura di), *Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative*, cit., pagg. 29-39.

[21] Federalismo.sspa, *Guida completa al Federalismo demaniale. Le novità per le regioni e gli enti locali*, cit.

[22] Cfr. Sentenze della Corte cost. nn. 282/2002; 303/2003; 106/2005, tutte in cortecostituzionale.it.

[23] M. Mattiuzzi, F. Mondadori, *L'impatto del federalismo demaniale sull'ordinamento regionale*, cit.

[24] Cfr. [art. 1 della L. 42/2009](#).

[25] Federalismo.sspa, *Guida completa al Federalismo demaniale. Le novità per le regioni e gli enti locali*, cit.

[26] Cfr. Ansa (2011), *Federalismo: AAA. patrimonio vendesi Dal mercato di Porta Portese agli 'isolotti della Maddalena*, Roma, 27 giugno 2010, <http://www.ansa.it>

[27] Si v. in particolare gli articoli pubblicati dall'associazione ecologista "Gruppo di Intervento Giuridico" sul proprio sito web, ove è possibile reperire anche i file contenenti gli elenchi Ansa.

[28] In relazione alla possibilità per il ministero della Difesa di alienare e valorizzare anche i beni esclusi dal trasferimento attraverso procedure speciali, come stabilito dal decreto "Salva Italia" (cfr. nota 18), la [L. 191/2009](#) (art. 2, comma 27 e commi dal 32 al 36), poi riassetata nell'art. 535 del Codice dell'ordinamento militare di cui al [d.lg. 66/2010](#), ha previsto la costituzione della società Difesa Servizi S.p.A. per svolgere: l'attività negoziale per l'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni legate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione della difesa non direttamente collegate all'attività operativa delle Forze Armate; la valorizzazione e la gestione degli immobili militari. Al riguardo si v. la pagina istituzionale di Difesa Servizi SpA: <http://www.difesa.it/Content/DSspa>.

[29] Cfr. art. 27 della L. 42/2009 al § 3.

[30] Cfr. L. Galassi, *L'immobiliare La Russa*, in *Emergency- Mensile on line*, Aprile 2011, pagg. 56-61.

[31] Si v. la deliberazione del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2010, il [d.lg. 266/2010](#) "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana concernenti il trasferimento alla regione di beni immobili dello Stato", il d.lg. 265/2010 "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana concernenti il trasferimento, alla regione del Castello della Colombara di Trapani".

[32] Si tratta in prevalenza di beni archeologici e storico-artistici, ma vi si trovano anche fari, caserme e terreni. Spiccano fra tutti: la vasta area archeologica della Neapolis; il Castello Eurialo; il Castello Maniace; Thapsos e le catacombe di Vigna Cassia (Siracusa); l'anfiteatro di Taormina; il sito Unesco di Pantalica; la torre di Vendicari a Noto; le aree archeologiche di Segesta e Selinunte; il museo ed il parco archeologico di Lipari; il parco della Favorita di Palermo. Figura nella lista persino il Palazzo dei Normanni.

[33] La regione ha presentato ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra enti relativamente al decreto direttoriale del ministero della Difesa dell'8 settembre 2012 sulla vendita privati di alcuni immobili, tra cui il Faro di Capo Mulini (Acireale) e l'ex carcere militare di Palermo, già inseriti nella lista dei beni d'interesse storico e artistico da parte della Commissione paritetica Stato - regione. Per la

ricostruzione della vicenda, conclusasi con una dichiarazione di inammissibilità del ricorso, si v. Corte cost., n. 311/2011, in *cortecostituzionale.it*.

[34] La proposta riguarda la società Sidra che dovrebbe realizzare tutti gli interventi per mettere in sicurezza i tratti di costa siciliana in erosione. In cambio la regione dovrebbe concedere in uso per trent'anni, estensibili a cinquanta, il demanio marittimo sul quale un gruppo di società immobiliari e turistiche interessate a sostenere l'iniziativa della Sidra potrebbero realizzare attività turistiche e commerciali. Contro la proposta si sono già espressi Legambiente e Anci-Sicilia. Cfr.: Legambiente - Ufficio Stampa, *Lombardo svende le coste siciliane. Appello di Legambiente alla regione Sicilia "Si blocchi immediatamente la svendita delle coste siciliane"*, comunicato Stampa di Legambiente, Roma, 31 maggio 2012, <http://www.legambiente.it>.

[35] Si tratta degli immobili collocati nella città di Cagliari.

[36] Cfr. Ordinanze n. 3629, 3642 (art. 15), 3652 (art. 6), 3663, 3669, 3684, 3738, 3742, <http://www.protezionecivile.gov.it>.

[37] Cfr. ordinanza della protezione civile n. 3663 art. 2 e premesse n. 4 e 5 dell'accordo di programma tra ministero della Difesa, agenzia del demanio e regione Sardegna del 7 marzo 2008.

[38] Deliberazione della Giunta regionale n. 9/3.

[39] I beni costieri trasferibili inseriti nella bozza di *white list* del Giugno 2010: 1) Alghero: Villaggio Calic, Fertilia, via Lungomare Rovigno; 2) Olbia: Casermetta Padrongianus sulla strada Olbia-Loiri, ex aeroscalo Santa Cecilia sulla strada statale Olbia - Arzachena; sedime porzione ex aeroporto di Vena Fiorita; 3) Palau: area di sedime sulla Sassari - Palau, località Isola dei Gabbiani; 4) Porto Torres: immobili a Cala Reale nell'isola dell'Asinara; 5) Arzachena: bar in località Cala del Faro; 6) La Maddalena: terreno e fabbricato ex batteria di Punta Tegge; 7) Isola di Caprera: nove fabbricati componenti la batteria Arbuticci, batteria Candeo e aree limitrofe a Punta Balena, isolotti vicino all'Isola di Caprera, guardia di Porto Palma e aree limitrofe.

[40] L'articolo 14 recita: "La regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo. I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione. I beni immobili situati nella regione, che non sono di proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della regione". Considerando il primo periodo dell'articolo, i beni costieri del demanio marittimo non sono coperti dallo statuto e sono soggetti alla procedura di trasferimento del d.lg. 85/2010, art. 5, comma 4. Viceversa, considerando l'ultimo periodo, una volta dismessi, gli immobili restano senza proprietario e vanno indi trasferiti alla regione secondo le norme statutarie.

[41] Interpellanza n. 2-00701 "*Problemi concernenti il trasferimento dei beni demaniali dallo Stato alla regione Sardegna*" e Interrogazione a risposta scritta n. 4-06771 "*Contesa stato regioni sulla proprietà di comuni in Sardegna*".

[42] Si v. regione Autonoma Sardegna - Ufficio Stampa demanio, Cappellacci: *Trasferimenti avverranno nel rispetto dello statuto*, comunicato stampa del Presidente della regione Sardegna, 29 giugno 2010, disponibile al sito: <http://www.regionesardegna.it>.

[43] Il 27 aprile 2010 si svolge a Porto Rotondo il Convegno "*Federalismo demaniale all'esame del turismo nautico*", il 29 Giugno 2010 l'associazione ambientalista Gruppo d'Intervento Giuridico pubblica l'articolo "*L'hard discount del federalismo demaniale*" contenente le liste Ansa mentre il quotidiano *la Nuova Sardegna* titola: "*I 134 tesori sardi da mettere in vendita. Dal Calic di Alghero al carcere dell'Asinara: dismessi dallo Stato, servono per fare cassa*".

[44] Significativo è l'intervento tenuto dal Sindaco di Porto Torres nella riunione di Anci Sardegna del 5 settembre 2012 con cui egli denuncia le difficoltà del Comune per il mancato trasferimento dei beni demaniali dell'Asinara e propone di convocare sull'isola-parco una riunione speciale dell'Ansi Sardegna. Si v. l'articolo: *Federalismo Demaniale, appello per l'Asinara*, Alguer.it - Quotidiano di Alghero, 12 settembre 2012, <http://notizie.alguer.it>.

[45] La Giunta regionale, con la deliberazione n. 53/26 del 23 dicembre 2011, ha affidato all'agenzia della Conservatoria delle coste della Sardegna quindici "siti dove sono presenti fari, semafori, torri costiere, immobili e infrastrutture di proprietà regionale [...] per la loro gestione al fine di provvedere all'elaborazione di un programma dettagliato per la loro valorizzazione, oltre che per assicurare la loro gestione curando anche eventuali procedimenti pubblici per l'affidamento in concessione degli immobili". Le informazioni sugli immobili concessi in gestione alla Conservatoria delle Coste sono disponibili al *blog* attivato dalla Conservatoria per comunicare l'iniziativa al pubblico: <http://sardegnafari.wordpress.com>.

[46] Si v., in particolare, l'articolo "*Fari, radar, Conservatoria delle coste: ambiguità da parte della regione autonoma della Sardegna*" pubblicato dall'associazione ecologista Gruppo di Intervento Giuridico sul proprio sito web: <http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it>. Si v. inoltre la Deliberazione n. 30 del 5 marzo 2012 della Giunta Comunale di Villasimius con cui l'amministrazione propone di agire in giudizio contro la regione Sardegna per la violazione dell'art. 19 della l. 42/2009 in merito al trasferimento di competenze sul porto turistico comunale.

[47] Entrambi gli atti non introducono novità sostanziali nel documento, se non sulla composizione del Comitato di vigilanza che è esteso a tre membri.

[48] A.M., Giotta, A. Patruno, "*Federalismo demaniale culturale: l'esperienza dell'agenzia del demanio*", in *Notiziario dell'Ufficio Studi Segretariato generale Mibact*, Notiziario XXV-XXVI, 2012, 92-97, pagg. 28-30.