Il ruolo di Conduttore Unico

Con la Finanziaria 2010 (art. 2, c. 222), l'Agenzia è stata individuata quale unico soggetto competente per soddisfare le esigenze allocative – in termini di canoni di locazione e di ottimizzazione degli spazi – di tutte le Amministrazioni dello Stato, incluse la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ad eccezione dei contratti di locazione da questa stipulati, dichiarati con apposito D.P.C.M. indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato) e le Agenzie, anche fiscali.

La norma prevede, a decorrere dal 2011, l'accentramento in capo all'Agenzia del demanio delle attività di:

- conoscenza del quadro esigenziale dei fabbisogni allocativi manifestati dalle Amministrazioni (dei quali viene preventivamente verificata la corrispondenza con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica);
- accertamento dell'esistenza o meno di idonei immobili di proprietà dello Stato e di quelli trasferiti ai fondi immobiliari costituiti ai sensi dell'art. 4 del D.L. 351/2001, da assegnare in uso;
- congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, ai sensi dell'art. 1, comma 479, della L. 266/2005, individuati dalle medesime Amministrazioni tramite indagini di mercato, in coerenza con le proprie esigenze e con gli obblighi di contenimento della spesa pubblica;
- stipula dei relativi contratti di locazione o rinnovo di quelli sottoscritti dalle Amministrazioni e venuti a scadenza, qualora ne permanga il fabbisogno;
- consegna dei beni alle Amministrazioni interessate che assumono ogni responsabilità ed onere derivante dall'uso e dalla custodia degli immobili.

Al fine di rendere più stringenti dette previsioni, è sancita, dal 2011, la nullità di ogni contratto di locazione stipulato direttamente dalle Amministrazioni statali, che dovranno inviare all'Agenzia del demanio la documentazione attinente alle istruttorie in corso o al rinnovo dei contratti da stipulare.

Modalità di dismissione del patrimonio amministrato

Il quadro normativo di riferimento fornisce una molteplicità di strumenti attraverso i quali l'Agenzia opera per la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

A livello ordinario le attività dell'Agenzia si traducono in procedure di:

A) valorizzazione: il D.L. 351/2001 convertito nella legge n. 410/2001 ha introdotto un meccanismo che consente di riqualificare ed incrementare la redditività del bene statale attraverso forme di concertazione con gli Enti locali, che beneficiano di una quota premiale conseguente all'aumentata redditività del bene a seguito del cambio della destinazione urbanistica.

I processi di valorizzazione, oltre che per singoli immobili, consentono anche, a seguito di modifiche apportate alla originaria normativa, di sviluppare valorizzazioni "complesse" di una pluralità di immobili, strettamente connesse al contesto territoriale, sociale ed economico nei quali i beni sono localizzati (programmi unitari di valorizzazione - PUV). Con tali procedure è riconosciuta un'aliquota del plusvalore generato agli Enti Locali che può essere corrisposta in tutto o in parte anche attraverso il trasferimento di immobili.

Altra modalità è rappresentata dalla concessione di lungo periodo che consente di mantenere nella proprietà statale gli immobili, in particolare quelli non alienabili a causa di vincoli di tutela (demanio storico-artistico), promuovendo il reddito di impresa e lo sviluppo locale ed assicurando la ristrutturazione e la conservazione del bene mediante un uso economico da parte di operatori privati;

B) alienazione[1]: l'Agenzia procede all'alienazione di immobili di proprietà dello Stato secondo la normativa ordinaria di riferimento recata dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 436, 437 e 438 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modificazioni e integrazioni (da ultimo quelle apportate dalla legge Finanziaria 2010 in tema di semplificazione e snellimento procedurale).

Sulla base delle predette disposizioni si procede mediante:

- trattativa privata per la vendita di immobili di valore inferiore o uguale a 400.000 Euro. Nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, l'individuazione dell'acquirente avviene mediante avvisi di vendita da pubblicare sul sito internet dell'Agenzia e altre forme di pubblicità che non comportino oneri a carico dello Stato;
- asta pubblica con il metodo del prezzo prefissato a base d'asta ed invito ad offrire con il sistema delle offerte libere per gli immobili di valore superiore a 400.000 Euro;

C) permuta: l'Agenzia ha avviato molteplici iniziative con gli Enti locali di ogni livello con la sottoscrizione di protocolli d'intesa finalizzati a razionalizzare i rispettivi patrimoni immobiliari. Si tratta, in sostanza, di permute di immobili (spesso, come detto, correlate anche a processi di valorizzazione) che si traducono nel trasferimento agli Enti locali di beni dello Stato di interesse degli stessi per finalità pubblico/sociali e nell'acquisizione da parte dello Stato di immobili di proprietà degli Enti in locazione passiva ad Amministrazioni statali con conseguente riduzione degli oneri locativi a carico dell'Erario.

1 *La legge garantisce agli Enti territoriali il diritto di opzione all'acquisto. Pertanto, prima di attivare le procedure di vendita viene comunicato agli Enti territoriali l'intento di vendere il bene, onde consentire l'esercizio del diritto di opzione. In caso di esercizio dell'opzione, l'immobile viene alienato direttamente all'Ente al prezzo prefissato. In caso di mancata opzione, vengono attivate le procedure di vendita descritte. Qualora si proceda con il sistema delle offerte libere, agli Enti territoriali è garantito il diritto di prelazione all'acquisto da esercitare nel corso della procedura di vendita, una volta venutosi a formare il prezzo di alienazione.*

I risultati conseguiti

Principali risultati dell'Agenzia nel triennio 2007 – 2009

Livelli di produzione (importi in mln €)	2007	2008	2009
Assunzioni in consistenza	1.545,9	1.430,1	1.118,54
Riscossioni	249,1	392,4	237,46
Vendite, transazioni e maggiori incassi da permute	106,3	57,6	149,64
Cessioni e assegnazioni di immobili in uso gratuito	56,6	235,3	125,37
Consegne e dismissioni	932,3	1.185,0	2.786,74
Permute	5,8	48,9	130,45
Sdemanializzazioni	26,2	26,6	11,10
Valorizzazioni	135,6	69,9	210,52
Fondi attratti da terzi per investimenti sul patrimonio dello Stato	41,5	34,7	31,18
Interventi edilizi	9,3	6,6	9,39
Acquisti di immobili (anche con fondi di altre amministrazioni)	5,3	3,1	4,36

N.ro Immobili e aziende confiscate destinate/ chiuse	756	1.204	2.737
N.ro Veicoli confiscati rottamati/ alienati	35.008	42.745	40.690

I risultati dell'Agenzia nel 2009 – focus sulle riscossioni

Codici tributo direttamente gestiti dall'Agenzia			
Capitolo	**Descrizione capitolo**	**Codici tributo**	**Valore Riscosso 2009 (in migliaia di euro)**
2601	Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello stato situati all'estero. Interessi sul residuo prezzo capitale di beni venduti. altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare	811T	46.163
		854T	1.844
		856T	1.058
2612-01	Proventi del demanio storico, artistico, archeologico e culturale	834T	11.159
2612-08	Altri proventi demaniali	847T	7.610
2650	Entrate eventuali diverse della Direzione Generale del Demanio	837T	4.367
		Totale	72.201
Codici tributo non direttamente gestiti dall'Agenzia			
Capitolo	*Descrizione capitolo*	*Codici tributo*	
2315	Indennita' ed interessi di mora concernenti le entrate demaniali	809T	1.750
2603-01	Proventi delle miniere	814T	346
2603-02	Proventi delle sorgenti termali e minerali	815T	47
2608-02	Proventi derivanti dall'aumento - disposto dall'articolo 18 della legge 5 gennaio 1994, n.36 - relativo ai canoni di concessione per l'utilizzazione di acque pubbliche, da destinare al fondo speciale di cui al comma 3 del citato articolo 18	825T	2.713
2611	Canone annuo corrisposto dai titolari di permesso per la ricerca e la coltivazione delle risorse geotermiche	816T	103
2612-03	Proventi dei beni del demanio militare	840T	1.236
2614	Proventi di opere pubbliche di bonifica e pertinenze ad esse relative	835T	74
2616-01	Proventi delle concessioni di spiagge lacuali	832T	313
2604	Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazione di miniere e cave. Canoni sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell'esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (royalties) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di caoltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terra ferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale	817T	52.274
2612-02	Proventi dei beni del demanio aeronautico	836T	5.841
2612-04	Proventi dei beni del demanio marittimo	842T	97.716
3319	Proventi derivanti dai beni confiscati - somme di denaro	818T	2.849
		Totale	165.263
		Totale generale	237.465

Gli effetti del federalismo demaniale sull'attività dell'Agenzia

Effetti della manovra

Lo schema di D.lgs., nella versione attuale ora all'esame della Commissione, individua, all'art. 5, tra i beni oggetto di trasferimento, sia quelli appartenenti al demanio pubblico dello Stato (demanio marittimo, idrico, aeroportuale etc.) sia quelli appartenenti al patrimonio, fatte salve alcune esclusioni, per ciascuna tipologia, afferenti ai beni di interesse nazionale (ad es. porti e aeroporti di interesse nazionale, immobili in uso governativo), oppure quelli inseriti in protocolli d'intesa ai fini della valorizzazione. Sono esclusi, inoltre, tutti i beni appartenenti al patrimonio culturale e ulteriori limitazioni al trasferimento sono previste per i beni dello Stato in uso al Ministero della difesa.

Elencate le tipologie di immobili, è bene evidenziare che il testo di D.lgs. nello schema in esame prefigura un trasferimento volontario ossia a seguito di motivata e specifica richiesta degli enti interessati. Per siffatte ragioni **non è dato conoscere preventivamente l'entità quantitativa e qualitativa dei beni di proprietà dello Stato che saranno concretamente incisi dall'operazione.**

In ogni caso, a prescindere dall'ampiezza, uniformità e distribuzione delle richieste, considerata la tipologia dei beni potenzialmente trasferibili, gli effetti della manovra sull'attività dell'Agenzia del demanio sono riconducibili a due profili. Uno di carattere generale, riferito alle competenze svolte, l'altro di carattere più immediatamente operativo connesso all'attività che l'Agenzia è chiamata a svolgere per l'attuazione del federalismo.

a) Effetti sulle competenze dell'Agenzia del Demanio

Viene in rilievo la circostanza che anche i beni appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato, direttamente gestiti dall'Agenzia come sopra rappresentato (quelli indisponibili, cioè in uso governativo, sono esclusi), sono interessati dal possibile trasferimento. Si ha ragione di ritenere, quindi, che tale circostanza abbia la sua incidenza sulle competenze gestionali (valorizzazioni, locazioni, concessioni etc.) svolte su tali immobili dall'Agenzia del demanio.

Vero è che una cospicua porzione del patrimonio disponibile è già in uso ai medesimi enti territoriali, tramite locazione di lunga durata a canone agevolato e con accollo degli oneri di ordinaria e straordinaria manutenzione. Considerata la difficoltà di modificare l'attuale destinazione di rilevanza pubblica dei predetti beni, si è di fatto in presenza di un patrimonio "*congelato*", per cui il ricongiungimento del possesso con la proprietà costituisce un fatto naturale.

Quanto ai beni del demanio pubblico (marittimo, idrico, aeronautico), che stante la loro natura difettano di un valore di mercato, il loro trasferimento incide relativamente sulle attività dell'Agenzia del demanio, dal momento che le competenze gestorie sono incardinate in altri enti, limitandosi il ruolo di quest'ultima alla partecipazione a procedimenti di iniziativa di altri soggetti, riconducibili agli aspetti dominicali dei beni (delimitazioni, sdemanializzazione, incameramenti, e per quanto riguarda il demanio marittimo vigilanza sulla corretta riscossione dei canoni). Ciò vale anche per gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nei procedimenti in parola.

Resta piena, invece, la competenza dell'Agenzia relativamente ai beni culturali non in consegna al MiBAC, in quanto tutti i beni appartenenti al patrimonio culturale sono esclusi dal trasferimento.

La riperimetrazione delle attività dell'Agenzia del demanio che discenderebbe dall'attuazione del federalismo demaniale è bilanciata dalle nuove e pregnanti competenze attribuite a quest'ultima dalle previsioni recate dall'art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010.

Tale disposizione, infatti, nel configurare un meccanismo finalizzato alla razionalizzazione degli spazi allocativi a disposizione delle Amministrazioni, sia a titolo di locazioni passive, sia a titolo di usi governativi, alla razionalizzazione degli interventi manutentivi ed al monitoraggio degli oneri relativi, individua nell'Agenzia del Demanio il soggetto che in via esclusiva provvede a soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali ed a razionalizzare gli spazi alle stesse in uso.

La missione dell'Agenzia del demanio sarà destinata a focalizzarsi su tale attività, alla quale in prospettiva potranno essere assegnate risorse in precedenza destinate alla gestione dei beni trasferiti.

b) Impegno operativo dell'Agenzia del Demanio

Sotto il profilo immediatamente operativo, connesso all'attuazione del decreto, l'attuale versione dello schema configura un'articolata e complessa procedura di trasferimento, che coinvolge e impegna gravosamente l'Agenzia del demanio sotto diversi profili e che si struttura nelle seguenti fasi:

1. **entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D.lgs.,** le Amministrazioni statali e gli enti pubblici che hanno in uso immobili dello Stato sono tenute a comunicare, in modo adeguatamente motivato, all'Agenzia del demanio, l'elenco dei beni di cui richiedono l'esclusione;

2. **entro i successivi 30 giorni**, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio è reso pubblico l'elenco dei beni sottratti al trasferimento con indicazione delle relative motivazioni;

3. **entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.lgs.,** con apposito DPCM, che acquista efficacia con la pubblicazione nella G.U., sono individuati i beni potenzialmente trasferibili ai vari livelli di governo territoriale, corredati da adeguati e puntuali elementi informativi giuridici, economici e finanziari;

4. **entro i successivi 30 giorni**, le Regioni e gli Enti locali presentano all'Agenzia del demanio formale richiesta di assegnazione;

5. **entro i successivi 30 giorni**, sulla base delle predette richieste di assegnazione, è adottato apposito DPCM, che produce effetti dalla data di pubblicazione sulla G.U. e che costituisce titolo per la voltura catastale e la trascrizione in favore degli enti richiedenti.

La procedura delineata coinvolge in maniera diretta ed esplicita l'Agenzia del demanio con riferimento alle fasi di cui ai predetti punti n. 1, 2 e 4, ma si ha ragione di ritenere che la stessa sarà interessata, stante le competenze assolte, anche per le restanti fasi.

La tempistica prevista pare eccessivamente stringente, stante la complessità delle attività da svolgere e la pluralità dei soggetti interessati, per cui è ragionevole ritenere che difficilmente potrà essere rispettata. E' auspicabile, dunque, una rivisitazione in tal senso dei termini sopra citati.

Appendice (Principali normative di riferimento)

Demanio marittimo: normativa di riferimento e quadro delle competenze

Normativa di riferimento: Costituzione - Titolo V - art. 117; Codice Civile (R.D. 16 marzo 1942 n. 262) - artt. 822 e ss.; Codice della Navigazione (R.D. 30 marzo 1942 n. 327) e relativo Regolamento attuativo (D.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328); L. 366/1963; D.P.R. n. 616/1977 - art. 59; L. 494/1993; L. 84/1994; D.lgs. 422/1997; D.Lgs. n. 112/1998 - artt. 104-105; L. 88/2001 - art. 9.

Quadro delle competenze: l'art. 59 del D.P.R. n. 616/1977 ed i successivi artt. 105 e 108 del D.Lgs. n. 112/1998, nonché le altre norme richiamate, hanno operato nel corso degli anni un graduale trasferimento di competenze, un tempo spettanti all'Autorità marittima, in capo alle Regioni in materia di gestione ed amministrazione dei beni appartenenti al demanio marittimo, con l'eslusione di quelli riconosciuti di rilevanza nazionale ed individuati con D.P.C.M del 1995, nonché i porti di rilevanza nazionale e militare.

Ciò significa, allo stato attuale, che l'Ente regionale provvede alle attività amministrative di gestione dei beni demaniali marittimi, svolge attività amministrative relative ai porti di rilevanza regionale, non solo per ciò che concerne la gestione, ma anche per quanto riguarda la localizzazione e la disciplina del trasporto e dei servizi marittimi (D.lgs. 422/1997), nonché tutti i profili assorbiti nell'esercizio delle competenze rientranti nel governo del territorio. Le Regioni a loro volta hanno trasferito ai Comuni le funzioni relative al rilascio delle concessioni con finalità turistico-ricreative ed i connessi poteri di gestione e di vigilanza.

Restano in capo allo Stato la titolarità dei beni di demanio marittimo, i poteri e le competenze connessi ai profili proprietari, assolti prioritariamente dall'Autorità marittima (incameramenti delle pertinenze, delimitazioni, sdemanializzazioni), e la generale attività di vigilanza. Restano altresì di pertinenza statale la competenza a legiferare in ordine ai criteri di determinazione dei canoni, nonché gli introiti derivanti dall'utilizzo di tali beni, su cui l'Agenzia del Demanio svolge una generale vigilanza in merito ad una corretta riscossione da parte degli enti gestori.

Canoni: la quantificazione dei canoni e la durata della concessioni (che nelle more della revisione del quadro normativo è stata prorogata, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative, al 31.12.2015 dal D.L. n. 194/2009, convertito con la L. 26 febbraio 2010 n. 25) è contenuta nel decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993 n. 494, come modificato dai commi 250-256 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L. Finanziaria 2007).

La legge individua in generale dei criteri di natura tabellare per la quantificazione dei canoni ed in particolare, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative, prevede parametri tabellari diversi a seconda della valenza turistica del territorio, alta o normale (categoria A e categoria B) la cui determinazione è rimessa alla competenza regionale.

Diverso trattamento è riservato alle concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime (ossia opere inamovibili divenute di proprietà dello Stato alla scadenza naturale della concessione) destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, per le quali è stato introdotto un canone commisurato ai valori medi di mercato stabiliti per attività similari dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare e praticati nella zona di riferimento.

I concessionari, inoltre, versano alle Regioni un'addizionale (di norma entro il 15% sul totale) sugli importi delle concessioni.

Demanio idrico: normativa di riferimento e quadro delle competenze

Normativa di riferimento: R.D. n. 1775/1933; Codice Civile (R.D. 16 marzo 1942 n. 262) artt. 822-942-945-946-947; D.P.R. n. 616/77 artt. 87 – 96; L. n. 183/1989; L. 36/1994; L. n. 37/1994; D. lgs. n. 422/1997; D.l.gs. n. 112/1998 e s.m. - artt. 86-92.; D.lgs. 152/2006.

Quadro delle competenze: il processo di trasferimento delle funzioni gestorie è iniziato con il D.P.R. n. 616/1977 ed è stato completato con D.lgs. n. 112/1998 che ha trasferito alle Regioni la totalità delle funzioni gestorie dei beni appartenenti al demanio idrico (lacuale e fluviale). Sono, infatti, di competenza delle Regioni (che a loro volta hanno attribuito funzioni a Province e Comuni) il rilascio delle concessioni, la determinazione dei canoni di concessione ed introito dei relativi proventi, la tutela delle acque e la polizia idraulica, la difesa del suolo, la gestione e sfruttamento della "risorsa idrica" e la gestione della navigazione interna (lacuale e fluviale).

Allo Stato restano la proprietà dei beni con le connesse attività relative alla sdemanializzazione e le competenze enunciate dall'art. 88 del D.lgs. 112/1998, all'attualità svolte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (censimento dei corpi idrici, programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo; emanazione di direttive generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse, per la gestione del demanio idrico, e per la difesa delle coste; individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali; esercizio di poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione da parte delle Regioni delle autorità di bacino di rilievo regionale etc.)