

Tra valorizzazione dell'immobile pubblico e tutela della finanza pubblica

Ylenia Montana

Abstract: Tra i vari ruoli oggi assunti dall'Agenzia del demanio, merita particolare attenzione quello di “sostenitrice” degli interventi di rigenerazione urbana, rifunzionalizzazione, efficientamento e messa in sicurezza di immobili pubblici, da essa gestiti, mediante il loro trasferimento a titolo gratuito a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane che dimostrino di poter attivare - sui medesimi beni - progetti di riqualificazione finanziati con risorse PNRR, PNC e PNIEC, *ex art. 15-bis* del d.l. 13/2023, conv. in l. 41/2023 e s.m.i.

La disciplina in esame, inoltre, contempera l'esigenza della valorizzazione dell'immobile pubblico con la necessità di evitare nocuenti alla finanza pubblica: ed invero, per il caso in cui gli immobili siano già utilizzati dall'Agenzia del demanio a titolo oneroso, si prevede l'attivazione di meccanismi di recupero del credito nei confronti dell'ente che acquisisce la proprietà del bene.

Parole chiave: demanio; proprietà pubblica; rigenerazione urbana.

Premessa. L'articolo 15-*bis*¹ del D.L. 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni con L. 21 aprile 2023 n. 41, prevede la possibilità di trasferire in proprietà, a titolo gratuito, a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, su richiesta dei medesimi enti, gli immobili appartenenti al demanio storico-artistico ovvero al patrimonio disponibile dello Stato in gestione all'Agenzia del demanio (AD), interessati da progetti di riqualificazione per scopi istituzionali o sociali recanti apposito finanziamento, ovvero interessati da interventi da candidare al finanziamento, in tutto o in parte, con le risorse previste nell'ambito delle misure di cui al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).²

Si tratta, pertanto, di un contributo dell'Agenzia del demanio a sostegno degli interventi di rigenerazione e valorizzazione urbana, da attuarsi attraverso interventi di dismissione e trasferimento della proprietà in favore degli enti territoriali che ne facciano apposita richiesta, i quali, poi, attueranno i predetti interventi avvalendosi, come detto, delle risorse PNRR, PNC e PNIEC.

¹ Comma modificato dall'art. 3, comma 3, D.L. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 febbraio 2025, n. 15, e, successivamente, dall'art. 4, comma 8, d.l. 31 dicembre 2025, n. 200.

² Sono esclusi dal trasferimento i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità nonché quelli inseriti o suscettibili di essere inseriti in operazioni di permuta, valorizzazione o dismissione ai sensi di legge.

Inoltre, le disposizioni dell'articolo in esame non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Sull'avvio del procedimento *ex art. 15-bis* d.l. n. 13/2023. L'*iter* ha inizio con la presentazione - da parte dell'ente interessato, ovvero Regione, Comune, Provincia e Città metropolitana - di una richiesta motivata, rivolta all'AdD territorialmente competente, di trasferimento in proprietà dell'immobile, specificamente individuato ed avente le caratteristiche di cui al comma 1 dell'art. 15-*bis*, entro il prossimo 31 dicembre 2026³.

La predetta istanza, quindi, a comprova della sussistenza dei presupposti richiesti dalla norma, dovrà contenere una serie di elementi, quali la breve descrizione dell'immobile e del programma di riqualificazione, previsto sullo stesso, per scopi istituzionali o sociali; l'indicazione delle fonti del finanziamento (PNRR, PNC e PNIEC) corredata dall'indicazione dell'Amministrazione titolare delle risorse; la specificazione della natura degli interventi, i tempi stimati di realizzazione nonché la destinazione finale dell'immobile.

L'Agenzia del demanio ricevuta l'istanza, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) e di concerto con la competente Amministrazione titolare delle risorse, verifica - entro sessanta giorni dalla richiesta di trasferimento - la sussistenza delle condizioni e dei presupposti per l'accoglimento della stessa, dandone in esito comunicazione all'ente richiedente.

Istruttoria interna all'Agenzia del demanio ed eventuale trasferimento della *res*.

Una volta acquisita la domanda di trasferimento, la competente Direzione regionale dell'Agenzia del demanio provvederà a svolgere l'istruttoria⁴ e, quindi, a trasmetterne gli esiti alla Direzione generale - governo del patrimonio dell'Agenzia del demanio (DGP), che effettuerà le verifiche di propria competenza.

In caso di esito positivo, quindi, la medesima DGP predisporrà la nota da inviare al MEF e alla competente Amministrazione titolare delle risorse previste nell'ambito delle misure di cui al PNRR, PNC e PNIEC, al fine di acquisire i rispettivi pareri, così come previsto dal comma 3 del citato art. 15-*bis*.

L'esito della predetta istruttoria, svolta a livello centrale, verrà reso noto alla competente Direzione Regionale dell'Agenzia del demanio, la quale ultima provvederà a darne comunicazione all'ente richiedente.

³ Il termine del 31 dicembre 2025 è stato prorogato al 31 dicembre 2026 dal comma 8 dell'art. 4 del D. L. 31 dicembre 2025, n. 200.

⁴ L'istruttoria condotta a livello territoriale è finalizzata alla verifica della sussistenza delle condizioni e dei presupposti di legge per l'accoglimento dell'istanza. In particolare, tra le tante, dovrà darsi evidenza anche dell'esistenza di eventuali vincoli di interesse culturale sul bene, nonché di procedure volte a consentirne l'uso per le finalità dello Stato o il suo inserimento (ovvero la suscettibilità di essere inserito) in operazioni di permuta, valorizzazione o dismissione, *ex art. 15-bis*, co. 2; se l'immobile risulta già nella disponibilità dell'ente richiedente, nonché della presenza di eventuali criticità o di contenziosi che ne impediscano il trasferimento in proprietà.

In caso di accoglimento, il bene⁵ sarà trasferito all'ente interessato⁶, entro sessanta giorni decorrenti dalla comunicazione dell'accoglimento della istanza, mediante apposito decreto dell'Agenzia del demanio che dovrà contenere:

- a) la retrocessione del bene allo Stato, in caso di mancato avvio o non completamento dell'intervento nei termini previsti dal relativo finanziamento,
- b) il divieto di alienazione dei beni statali trasferiti per un periodo di cinque anni decorrenti dal collaudo, dalla regolare esecuzione dei lavori ovvero dal completamento dell'intervento sugli stessi realizzati.

I beni sono quindi trasferiti⁷ con tutte le pertinenze, gli accessori, i vincoli, gli oneri e i pesi, nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, con contestuale immissione di ciascun ente territoriale, a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento del bene, nel possesso giuridico degli stessi e con subentro del medesimo ente in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

Federalismo demaniale e tutela della finanza pubblica. Uno degli aspetti interessanti della disciplina in esame è quello di aver voluto contemperare l'esigenza della valorizzazione dell'immobile pubblico con la necessità di garantire il rispetto degli equilibri di bilancio di finanza pubblica sotto un duplice profilo.

In primis, visti gli obiettivi di politica fiscale a cui l'Agenzia del demanio è tenuta a conformare il proprio operato⁸, l'alienazione degli immobili di cui al citato art. 15-*bis* può contribuire a una riduzione di spesa a carico del bilancio dello Stato posto che – visto, altresì, il principio di autonomia finanziaria *ex* art. 119 Cost. - le necessarie opere di manutenzione e gestione della *res* saranno ora in capo all'ente che ne acquisirà la proprietà. In secondo luogo, la normativa in esame pone poi una particolare attenzione al caso in cui i beni immobili, di cui alla richiesta di trasferimento, siano già oggetto di utilizzo⁹ a titolo oneroso da parte dello Stato.

In quest'ultima evenienza, e al fine di non procurare un nocumento alle finanze statali, si prevede espressamente che l'ente che ne acquisisce la proprietà subisca una riduzione di risorse a qualunque titolo spettantegli - da quantificarsi con apposito decreto del MEF -

⁵ Qualora il decreto di trasferimento riguardi beni immobili appartenenti al demanio storico-artistico, questo dovrà essere comunicato anche ai competenti uffici del Ministero della cultura secondo le modalità di cui all'articolo 54, comma 3, d.lgs. n. 42/2004, in quanto i medesimi beni rimarranno assoggettati alla disciplina di tutela di cui al d.lgs. 42/2004.

⁶ L'ente interessato – qualora non ne abbia già il possesso - acquisisce, nelle more del completamento del trasferimento, la disponibilità del bene mediante la sottoscrizione di un apposito verbale di consegna anticipata, al fine di avviare sullo stesso le attività di progettazione ed ogni altra attività propedeutica. Ed invero, il medesimo ente richiedente - nelle more del trasferimento del bene - potrà avvalersi dei servizi di progettazione gratuiti della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici di cui all'articolo 1, commi da 162 a 170, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

⁷ In ordine ai profili tributari connessi al trasferimento della *res*, si rinvia ad Agenzia delle entrate, interpello n. 31/2025 del 12 febbraio 2025.

⁸ Da ultimo, si veda all'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2025- 2027 di cui all'articolo 59 del d.lgs. n. 300/1999, emanato dal MEF il 30 gennaio 2025.

⁹ La norma non specifica se l'uso del bene debba già essere in capo a un soggetto privato o ad altra p.a., in quanto il focus è sul suo utilizzo a titolo oneroso (unico presupposto in presenza del quale scatta il meccanismo di recupero del credito).

in misura pari alla riduzione delle entrate erariali (art. 15-*bis*, co. 6, primo capoverso).

Nel caso in cui tale via non risulti percorribile, in via residuale si stabilisce che si proceda al recupero di tali somme a valere sui tributi spettanti all'ente o, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato (art. 15-*bis*, co. 6, secondo capoverso).

In definitiva, come si è già dato atto nella premessa, la normativa in esame mira alla valorizzazione del patrimonio pubblico italiano mediante l'avvalimento di risorse pubbliche europee, con un particolare occhio di riguardo per la tutela della finanza statale per il caso in cui la dismissione possa procurare una riduzione di entrata e/o un nocumento.