

Immobili pubblici e concessioni demaniali

26 settembre 2022

Negli ultimi anni, stante il protrarsi dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, numerosi interventi hanno riguardato il patrimonio pubblico, sia con riferimento alle misure di valorizzazione o dismissione degli immobili pubblici, che per quanto riguarda la razionalizzazione delle concessioni demaniali.

Anche durante la XVIII legislatura sono state adottate delle misure che vanno nella direzione di una più efficiente gestione del patrimonio immobiliare pubblico **attraverso** l'introduzione di procedure volte a **semplificare la dismissione degli immobili non necessari** alla pubblica amministrazione nonché a favorire interventi di **efficientamento energetico**. In tale processo di valorizzazione e rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, il legislatore ha riconosciuto sempre nuove competenze e nuovi compiti all'Agenzia del demanio.

Altre disposizioni sono intervenute sul **regime delle concessioni demaniali** spesso **prorogandone la durata**.

Secondo quanto emerge dall'ultimo [Rapporto sugli immobili pubblici pubblicato dal MEF](#) (anno 2018), le amministrazioni locali detengono la maggior parte del patrimonio immobiliare censito, circa 806 mila fabbricati e 1 milione e 400 mila terreni. Nel caso dei fabbricati, esse pesano per circa il 70 per cento delle unità censite e per l'82 per cento della superficie complessivamente dichiarata; nel caso dei terreni, rappresentano il 97 per cento delle unità e il 95 per cento delle superfici. Da un ulteriore livello di analisi emerge che la gran parte del patrimonio immobiliare censito è utilizzato dalle stesse amministrazioni o dato in uso a privati. In particolare, le unità immobiliari dichiarate come utilizzate costituiscono, in termini di numerosità, nel caso dei fabbricati, circa il 93 per cento delle unità complessivamente comunicate, mentre in quello dei terreni, circa il 73 per cento. **Il valore patrimoniale complessivo dei fabbricati censiti per l'anno 2018 è stimato in 297 miliardi di euro.**

Acquisto, vendita, permuta ed efficientamento energetico degli immobili pubblici

Numerosi interventi normativi nella XVIII legislatura sono stati adottati per facilitare le procedure necessarie per l'acquisto, la vendita e la permuta degli immobili pubblici.

In questa direzione, l'articolo 5, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del [decreto-legge n. 4 del 2022](#) (cd. sostegni-*ter*) **ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina sulla dismissione** degli immobili delle amministrazioni pubbliche **anche alle operazioni di permuta**, con prioritario riferimento agli immobili connessi ai traguardi e agli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

La norma, modificando l'articolo 11-*quinquies* del decreto-legge n. 203 del 2005, che consente la vendita a trattativa privata, anche in blocco, di immobili dello Stato e degli enti territoriali:

- **amplia le finalità** dell'articolo 11-*quinquies* riferendole alla **permuta** degli immobili, anziché alla sola alienazione, nonché alla **determinazione dei prezzi ai valori di mercato** e al **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**. Si specifica infatti che nell'ambito delle azioni di contenimento della spesa relativa agli immobili condotti in locazione dallo Stato e di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la dismissione di beni immobili pubblici, l'alienazione e la permuta di tali immobili sono **considerate urgenti** con prioritario riferimento a quelli il cui prezzo sia determinato secondo **criteri e valori di mercato**, anche riferite a immobili, utili alla realizzazione di iniziative immobiliari

strategiche, connesse ai traguardi e agli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, **valutati al valore di mercato**;

- autorizza l'Agenzia del demanio a **permutare**, oltre che a vendere, gli immobili delle amministrazioni pubbliche;
- specifica che le **operazioni di permuta sono realizzate senza conguagli** in denaro a carico dello Stato e non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

i) stabilisce che alle società la cui struttura non consente l'identificazione delle persone fisiche o delle società che ne detengono la proprietà o il controllo è in ogni caso **vietata non solo l'alienazione ma anche la permuta degli immobili**;

ii) specifica che **anche la permuta**, oltre alla vendita, fa **venir meno l'uso governativo, le concessioni in essere e l'eventuale diritto di prelazione** spettante a terzi anche in caso di rivendita;

iii) specifica che **l'esenzione dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta** indiretta, nonché da ogni altro tributo o diritto si applica non solo all'alienazione ma anche alla permuta.

Sempre perseguendo finalità di semplificazione, il comma 153 della [legge di bilancio 2021](#) ha riconosciuto **la possibilità per le regioni, i comuni e gli altri enti pubblici territoriali di procedere all'acquisto diretto di unità immobiliari appartenenti al** patrimonio immobiliare dello Stato. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia dell'entrate.

Il [decreto 28 giugno 2019 del MEF](#) ha definito le modalità di azione del **Piano triennale di dismissione degli immobili pubblici**, in attuazione del comma 422 della legge di bilancio 2019, che impegnava il Governo ad attuare, nel periodo 2019-2021 un programma di dismissioni immobiliari volto a conseguire introiti per un importo non inferiore a 950 milioni di euro per l'anno 2019 e a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021.. Successivamente il [dpcm del 10 luglio 2019](#) (che approva il richiamato Piano di cessione di immobili pubblici) ha stabilito che il Piano di cessione si articola secondo due linee d'azione:

a) **alienazione diretta** di immobili pubblici sul mercato;

b) attivazione di procedure di dismissione di **immobili pubblici conferiti a fondi immobiliari o cessione di quote** di fondi immobiliari gestiti da Invimit SGR S.p.a.

Per la dismissione degli immobili di proprietà pubblica rientranti nel Piano, è prevista, ancorché non indicato esplicitamente, la possibilità di ricorrere a **tutte le procedure di cui alla normativa vigente**.

Per quanto attiene a un migliore efficientamento energetico, l'articolo 19 del decreto-legge n. 17 del 2022 (cd. [energia](#)) ha apportato modifiche alla disciplina del programma di interventi per il **miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale**, prevedendo tra i soggetti cui le pubbliche amministrazioni centrali possono rivolgersi per elaborare i progetti, in alternativa ai Provveditorati interregionali opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, anche l'Agenzia del demanio.

Inoltre attribuisce sempre **all'Agenzia del demanio** il ruolo di soggetto "**facilitatore**" nella fase di **predisposizione delle proposte** progettuali del programma per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (c.d. "**PREPAC**").

Si segnala infine che alcuni provvedimenti sono stati adottati anche per fronteggiare **l'emergenza sanitaria del Covid-19**. Ad esempio, l'articolo 18-*bis* del cd [decreto liquidità](#) ha sospeso il **pagamento dei canoni** dovuti per il periodo dal 1° marzo 2020 **al 31 luglio 2020** per l'uso di **beni immobili appartenenti allo Stato**, mentre, l'articolo 164 del [dl rilancio](#) ha previsto che il Ministero della difesa, in caso di gare deserte, possa procedere alla **dismissione unitaria di più immobili liberi inseriti in un unico fabbricato ovvero comprensorio abitativo**, senza il riconoscimento del diritto di preferenza per il personale militare e civile del Ministero della difesa stesso.

Le attività dell'Agenzia del demanio e il federalismo demaniale

L'articolo 31-*ter* [del decreto-legge n. 21 del 2022](#) interviene sulle competenze dell'Agenzia del demanio **in seno alle misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo**, con

particolare riferimento al congelamento dei beni. Tra le modifiche più significative, le norme consentono all'Agenzia, ove vi siano motivi di indifferibilità ed urgenza, fermi restando i vincoli derivanti dall'applicazione della normativa europea sugli appalti, di procedere all'affidamento di contratti di lavori, forniture e servizi anche in deroga alle disposizioni del Codice appalti e riducono i termini di legge per **procedere alla vendita dei beni congelati**, ovvero – in casi specifici – **all'acquisizione** degli stessi al Patrimonio dello Stato. **Inoltre si limita**, in considerazione della particolare situazione di necessità e urgenza derivante dalla crisi internazionale in Ucraina, **al solo fatto commissivo doloso la responsabilità contabile** dei funzionari dell'Agenzia del demanio **per la custodia, amministrazione e gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento**. Tale limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente (articolo 31-ter).

Secondo la [Nota di aggiornamento del DEF 2020](#), l'attività di valorizzazione del patrimonio pubblico è finalizzata alla realizzazione di un impatto positivo sull'economia che, con riferimento alle partecipazioni societarie, consiste nel sostenere i processi di crescita e sviluppo, con particolare attenzione agli investimenti nei territori e nei settori strategici (e.g. energia, green economy, infrastrutture), senza peraltro trascurare gli obiettivi di valorizzazione delle partecipazioni detenute e miglioramento della qualità dei servizi e dei prodotti. Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare pubblico, si considera fondamentale il rafforzamento delle politiche di valorizzazione a tutti i livelli istituzionali - centrale e locale - e di incremento dell'efficienza dei cespiti utilizzati. Circa il ruolo specifico svolto dall'**Agenzia del Demanio**, nella Nota si sottolinea che, accanto al proseguimento delle valorizzazioni dirette, l'Agenzia è impegnata in **interventi di rigenerazione degli immobili in uso alle Amministrazioni statali e di rifunzionalizzazione di beni non strumentali**, in coerenza con le strategie europee per la transizione verde e digitale e le linee guida nazionali per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per gli *asset* non strumentali, le iniziative dovranno essere rivolte alla valorizzazione per finalità economiche e sociali degli immobili dello Stato e degli enti pubblici con particolare riferimento ai beni di interesse culturale e paesaggistico, funzionali alla realizzazione di progetti di sviluppo del territorio mediante il partenariato pubblico-privato. In tale ambito, l'Agenzia sta lavorando, in collaborazione con MiBACT, ENIT, Difesa servizi S.p.A. e gli altri soggetti istituzionali competenti, al progetto denominato 'Valore Paese Italia', volto a riunire sotto un unico *brand* reti tematiche accomunate dall'obiettivo della valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati, secondo il principio del turismo sostenibile connesso a cultura, sport, formazione, ambiente e mobilità dolce.

In merito al **federalismo demaniale** ovvero al processo di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo territoriale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato, la procedura (articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013) aveva previsto **un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali ed Agenzia del demanio**, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. In attuazione di tale compito, l'Agenzia del demanio ha reso noto, nel corso dell'[audizione](#) svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il **27 aprile 2022**, che le istanze di trasferimento da parte degli enti territoriali complessivamente pervenute al 2021 sono state **11.777**. Di queste circa il 60% (7.017 istanze) hanno avuto parere favorevole al trasferimento, dopo la verifica di sussistenza dei presupposti effettuata dalle direzioni regionali dell'Agenzia del demanio, non tutti però si sono chiusi positivamente.

Nel dettaglio al 31 dicembre 2021:

- 5.876 istanze sono già concluse con trasferimenti per un valore complessivo di circa **1,55 mld**;
- 369 procedimenti sono in fase di *due diligence* da parte degli Enti Territoriali - aggiornamenti e/o frazionamenti catastali, sopralluoghi, presa visione della documentazione agli atti delle direzioni regionali dell'Agenzia del demanio al fine di verificare lo stato manutentivo e occupazionale dei beni di cui è richiesta l'acquisizione in proprietà, nonché il reddito dagli stessi prodotto;
- per le restanti, i procedimenti si sono conclusi senza trasferimento per mancata emanazione delle delibere consiliari entro i termini previsti (269 inclusi 67 procedimenti per i quali è intervenuta anche la rinuncia espresse all'acquisizione) o per intervenuta rinuncia all'acquisizione da parte degli enti territoriali interessati (473).

Al 31 dicembre 2021 risultano inoltre conclusi 5.042 monitoraggi riferiti a beni per i quali sono trascorsi tre anni dal trasferimento di cui:

- circa il 45% è destinato dagli enti territoriali alla pubblica fruizione (fini sociali, scopi istituzionali, opere di urbanizzazione primaria e secondaria);

- circa il 25% alla messa a reddito (concesso in locazione, venduto, valorizzato ai fini della messa a reddito);
- per il restante 30% circa sono in corso da parte dei predetti enti le attività propedeutiche (studi di fattibilità, aggiornamenti catastali, predisposizione di elaborati estimali, ecc.) alla futura definitiva destinazione.

Per quanto attiene al **federalismo culturale** (trasferimento a titolo gratuito di beni dello Stato di grande pregio e valore storico artistico) l'Agenzia ha rappresentato che i procedimenti conclusi positivamente sono **233**, per un valore che ammonta a **822 milioni di euro circa**.

Le concessioni demaniali marittime

Nel corso del tempo si è intervenuti a più riprese sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime. In particolare, l'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge 179/2012 aveva prorogato sino al 31 dicembre 2020 il termine delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015, e successivamente la legge di bilancio 2019 (comma 684) che aveva prorogato ulteriormente di quindici anni, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, le concessioni demaniali in essere.

La [legge annuale per il mercato e la concorrenza](#) 2021 (articolo 3) ha **prorogato al 31 dicembre 2023** - ovvero fino alla conclusione della procedura selettiva e comunque **non oltre il 31 dicembre 2024** - l'efficacia delle **concessioni demaniali** e dei rapporti di gestione per finalità turistico ricreative e sportive e, conseguentemente ha riconosciuto il carattere di **non abusività** dell'occupazione dello spazio demaniale ad essi connessa sino a tale data. Si tratta, in definitiva, della normativa in materia di **concessioni balneari**.

Più nel dettaglio, la norma dispone che continuano ad avere efficacia fino alla data del 31 dicembre 2023, ovvero fino al termine del 31 dicembre 2024, qualora successivo, le concessioni demaniali e i rapporti di gestione se **in essere** alla data di entrata in vigore della legge sulla base di proroghe o rinnovi, disposti anche ai sensi della [legge n. 145 del 2018](#) e del [decreto-legge n. 104 del 2020](#).

Come si ricorderà, la questione del regime normativo cui è sottoposto il rilascio e il rinnovo delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative è stata oggetto di pronunce, sia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. In particolare, il tema era l'eventuale sussistenza di profili di contrasto della legge nazionale (in particolare l'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018, che dispone la **proroga automatica e generalizzata fino al 31 dicembre 2033** delle concessioni demaniali in essere) con norme dell'Unione europea direttamente applicabili e, segnatamente, con il contenuto precettivo dell'articolo [49 TFUE](#) e dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta [direttiva Bolkestein](#)).

Come già affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 14 luglio 2016 in cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*, anche l'**Adunanza Plenaria** del Consiglio di Stato, nelle sentenze gemelle nn. [17 e 18 del 9 novembre 2021](#) (richiamate anche dalle recentissime sentenze pronunciate dalla VII Sezione sul tema - per tutte, si veda la sentenza n. [3899](#) del 17 maggio 2022), ha ribadito che «il diritto dell'Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente **incompatibilità** della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica *ex lege* fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere».

Nel demandare alla lettura delle sentenze ogni approfondimento sul tema, si ricorda che, in quella sede, l'Adunanza Plenaria concluse nel senso che «l'incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali produce come effetto, anche nei casi in cui siano stati adottati formali atti di proroga e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole, il venir meno degli effetti della concessione, in conseguenza della **non applicazione** della disciplina interna». Pertanto, scaduto tale termine, le concessioni devono considerarsi **prive di effetto**, così come eventuali proroghe legislative del termine così individuato devono considerarsi **elusive e in contrasto** con il diritto unionale.

L'Adunanza plenaria, tuttavia - nella consapevolezza dell'impatto, anche sociale ed economico, che avrebbe avuto l'immediata non applicazione della normativa interna -, ritenne di **modulare gli effetti temporali** della propria decisione, individuando precisamente la data del **31 dicembre 2023** quale termine congruo per consentire l'adeguamento degli operatori e dell'ordinamento interno.

Le concessioni demaniali e i rapporti cui si applica la predetta proroga dell'efficacia sono:

a) le **concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive**, ivi comprese:

o quelle di cui all'articolo 01, comma 1, del [decreto-legge n. 400 del 1993](#) (recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), vale a dire le **concessioni rilasciate**, oltre che per **servizi pubblici** e per servizi e attività **portuali e produttive**, per l'esercizio delle seguenti attività:

- gestione di **stabilimenti balneari**;
- esercizi di **ristorazione e somministrazione** di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- **noleggior** di imbarcazioni e natanti in genere;
- gestione di **strutture ricettive ed attività ricreative e sportive**;
- **esercizi commerciali**;
- **servizi** di altra natura e conduzione di strutture ad uso **abitativo**;

o quelle gestite dalle **società e associazioni sportive** iscritte al [Registro CONI](#) istituito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c), del [decreto legislativo n. 242 del 1999](#) o, a decorrere dalla sua operatività, al **Registro nazionale delle attività sportive** dilettantistiche di cui al [decreto legislativo n. 39 del 2021](#);

o quelle gestite dagli **enti del Terzo settore** di cui all'articolo 4, comma 1, del [decreto legislativo n. 117 del 2017](#), cosiddetto Codice del Terzo settore, per tali intendendosi:

- le organizzazioni di volontariato;
- le associazioni di promozione sociale;
- gli enti filantropici;
- le imprese sociali, incluse le cooperative sociali;
- le reti associative;
- le società di mutuo soccorso;
- le associazioni, riconosciute o non riconosciute;
- le fondazioni;
- gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore;

o quelle per la realizzazione e la gestione di **strutture dedicate alla nautica da diporto**, inclusi i punti d'ormeggio;

b) i **rapporti** aventi ad oggetto la **gestione di strutture turistico-ricreative e sportive** in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti **successivi** all'inizio dell'utilizzazione.

Si prevede inoltre che l'ente concedente individua, con proprio atto, le concessioni e i rapporti **affidati o rinnovati** mediante **procedura selettiva** caratterizzata da adeguate garanzie di **imparzialità** e di **trasparenza** e, in particolare, con adeguata **pubblicità** dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. Tali concessioni e rapporti, pertanto, continuano ad avere efficacia **sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31 dicembre 2023** se il termine previsto è anteriore a tale data.

Fino allo scadere della data del 31 dicembre 2023 l'**occupazione** dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque **legittima** anche in relazione all'articolo 1161 del Codice della

navigazione ([r.d. n. 327 del 1942](#)). La legittimità dell'occupazione preclude, per il tempo indicato, anche l'applicazione dell'articolo 823 del codice civile, che consentirebbe il recupero del bene in autotutela.

Il Ministro IMS è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il **30 giugno 2024**, una **relazione** concernente lo stato delle procedure selettive al 31 dicembre 2023, evidenziando in particolare l'**esito** delle procedure concluse e le **ragioni** che ne abbiano eventualmente impedito la conclusione. Il medesimo Ministro trasmette, altresì, alle Camere, entro il **31 dicembre 2024**, una **relazione finale** relativa alla **conclusione delle procedure selettive** sul territorio nazionale.

Il legislatore, sempre nella [legge annuale per il mercato e la concorrenza](#) 2021, al fine di assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, lacuale e fluviale, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi all'utilizzo delle concessioni per finalità turistico-ricreative nel rispetto delle politiche di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale, ha previsto altresì una delega al Governo. In particolare, l'articolo 4 **delega il Governo** ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (27 agosto 2022) uno o più decreti legislativi volti a **riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali**, per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture e infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all'acquacoltura e alla mitilicoltura.