

PATRIMONIO PUBBLICO

collana a cura di Paolo Loro

contabilità pubblica, demanio e patrimonio

PL09

FRANCESCO LA RUSSA

PROFILI GIUSCONTABILI DEL FEDERALISMO DEMANIALE

relatore **CAROLA PAGLIARIN**

EXEO edizioni 

TESI DI LAUREA

ISBN: 978-88-95578-84-2

Francesco La Russa

Profili giuscontabili del federalismo demaniale

relatore **CAROLA PAGLIARIN**



fax: 049 9710328 – tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00
e-mail: amministrazione@territorio.it

Con il d.lgs. 85 del 25 maggio 2010 si è data attuazione al comma sesto dell'art. 119 della Costituzione, così come riformato dalla legge n. 3 del 18 ottobre 2001, il quale prevede il c.d. Federalismo demaniale. Lo Stato dovrà trasferire agli enti locali e alle Regioni parte del proprio patrimonio, al fine di darne uno proprio a tali enti. Il presente trattato è uno studio applicato dell'argomento. Al suo interno si dà dapprima un'esposizione della normativa di riferimento, soffermandosi in particolar modo sul commento organico del decreto legislativo in parola. Viene quindi analizzato l'effetto che lo stesso avrà sui conti pubblici statali, nonché sul debito pubblico statale e sulla credibilità dei conti a livello internazionale. Infine, è riportato il parere autorevole espresso sull'argomento dal Sindaco di Padova, Flavio Zanonato, nonché dal Presidente della Commissione tecnica paritetica di attuazione del federalismo demaniale, Prof. Luca Antonini.

Copyright © 2011 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente, nei propri dispositivi di lettura, e dai suoi più stretti collaboratori professionali. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: novembre 2011 - collana: PATRIMONIOPUBBLICO a cura di Paolo Loro

materia: contabilità pubblica, demanio e patrimonio - tipologia: tesi di laurea - formato: digitale, pdf

codice prodotto: PL09- ISBN: 978-88-95578-84-2- prezzo: € 25,00

autore: Francesco La Russa, laureato in giurisprudenza

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale

piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD info@exeoedizioni.it. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a direzione@exeoedizioni.it.



professionisti

pubblica amministrazione

www.territorio.it - www.exeoedizioni.it



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Facoltà di Giurisprudenza

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in
Giurisprudenza
Classe LMG/01 – 1° ord.

Tesi di Laurea

Profili giuscontabili del federalismo demaniale

RELATORE
CH. MA PROF.SSA CAROLA PAGLIARIN

LAUREANDO
FRANCESCO LA RUSSA
n° matr. 552775 / GP

Anno Accademico 2010 / 2011

INTRODUZIONE

Il 18 Ottobre 2001 trovò luce la Legge Costituzionale numero 3, rubricata “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”. La legge apportò modifiche alla Costituzione con l’introduzione del concetto del federalismo fiscale. Il 5 Maggio 2009 è stata quindi emanata la Legge ordinaria numero 42 rubricata “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”. Il 28 Maggio 2010 infine trovò luce il Decreto Legislativo numero 85, il primo dei decreti previsti dalla legge 42 del 2009, rubricato “Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’art 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Il decreto legislativo tratta il c.d. federalismo demaniale, interno al più vasto concetto di federalismo fiscale.

Il federalismo demaniale attualmente risulta ancora in fase di attuazione, ormai in ritardo di parecchi mesi da quelli previsti, in attesa del primo DPCM utile al trasferimento dei beni.

Il decreto legislativo 85/2010 trovò forti critiche. In molti lo ritennero un decreto di poca rilevanza pratica, dato che il quantitativo dei beni trasferibili risulta molto basso. Si è parlato quindi di razionalizzazione o valorizzazione del patrimonio pubblico più che di federalismo demaniale. Altro elemento di critica è stato quello di ritenere il decreto sperequativo, dato che

gli enti locali più avvantaggiati da tale disposizione normativa sono concentrati particolarmente al Nord, salvo la importante eccezione della Regione Lazio. Ulteriori dubbi sono stati rilevati, già in sede di formazione dello schema di decreto, circa eventuali problemi che le alienazioni (possibili) dei beni trasferiti potrebbero generare sulla garanzia del debito pubblico. A tal riguardo, il Governo ha inserito delle modifiche allo schema di decreto, prevedendo l'obbligo di ristoro del debito dell'ente (ove presente) o di spese di investimento (in caso di assenza di debito) nonché una percentuale a rimborso del debito pubblico statale. Restano comunque dubbi a riguardo in quanto, almeno secondo alcuni (anche autorevoli) autori, il problema resta, seppur in maniera meno significativa.

In questa trattazione si cercherà di approfondire in prima battuta i beni oggetto del federalismo demaniale, quindi il dettato costituzionale di riferimento e la legge delega. Una parte del lavoro sarà poi dedicata ad un commento organico del decreto legislativo 85/2010. Altro elemento di approfondimento sarà lo studio di eventuali problemi di contabilità pubblica, trattati nel quarto capitolo: nello specifico si tratterà di un'analisi dei conti pubblici e degli effetti che il federalismo demaniale avrà sugli stessi. Ci si concentrerà in particolar modo nell'analisi di eventuali problemi che possano gravare sul Rendiconto generale dello Stato, valutando soprattutto l'elemento del debito pubblico e della sua "garanzia": a tal proposito, si analizzerà anche lo

strumento del “Sovereign credit rating” emesso dalle Agenzie di rating più famose al mondo. Il quarto capitolo tratterà infine dell’elemento sperequativo interno alla disposizione normativa sul federalismo demaniale.

Per questo lavoro l’Autore non può mancare di ringraziare la sempre attenta e cortese disponibilità mostratagli dalla Prof.ssa Carola Pagliarin, docente di Contabilità Pubblica presso la Facoltà di Giurisprudenza di Padova, relatrice di questo lavoro di tesi. Nonché l’autorevole parere espressogli dal Prof.re Luciano Greco, docente di Scienza delle finanze nella stessa Facoltà, circa gli elementi di finanza pubblica. Infine si ringraziano il Sindaco di Padova, Flavio Zanonato, ed il Presidente della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale, oltre che Prof.re Luca Antonini, per aver dedicato del tempo a dei colloqui (riportati nel quinto capitolo) risultati fondamentali ai fini della presente ricerca, nonché la Dott.ssa Gosetti per aver contribuito a che vi fosse l’ultimo di questi colloqui.

Sommario

INTRODUZIONE	1
I CAPITOLO - I BENI PUBBLICI.....	11
1 LE CATEGORIE DI BENI PUBBLICI.....	11
2 I BENI DEMANIALI	14
3 IL DEMANIO NECESSARIO	15
4 IL DEMANIO ACCIDENTALE O EVENTUALE	18
5 IL DEMANIO REGIONALE, PROVINCIALE E COMUNALE	20
6 USO E TUTELA DEI BENI DEMANIALI.....	22
7 IL REGIME GIURIDICO DEI BENI DEMANIALI	23
8 I DIRITTI DEMANIALI SU BENI ALTRUI.....	27
9 I BENI PATRIMONIALI	28
10 I BENI PATRIMONIALI INDISPONIBILI	29
11 IL PATRIMONIO DISPONIBILE	31
12 GLI INVENTARI	32
13 LA VALUTAZIONE DEI BENI PUBBLICI.....	35
14 L'AGENZIA DEL DEMANIO.....	37
15 LA VALORIZZAZIONE DEI BENI PUBBLICI.....	38
II CAPITOLO - PROFILI COSTITUZIONALI E LEGGE DELEGA.....	45
1 IL DATO COSTITUZIONALE	45
2 IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL C.D. FEDERALISMO DEMANIALE	49
3 LA LEGGE N° 42 DEL 5 MAGGIO 2009	50

**III CAPITOLO - IL DECRETO LEGISLATIVO 25
MAGGIO 2010, N° 85.....61**

1	L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI DA ATTRIBUIRE A COMUNI, PROVINCE, CITTA METROPOLITANE E REGIONI	61
2	LA PROCEDURA DI ATTRIBUZIONE.....	70
2.1	<i>I trasferimenti ope legis.....</i>	70
2.2	<i>I trasferimenti su richiesta</i>	74
3	LO STATUS DEI BENI.....	82
4	LE TIPOLOGIE DEI BENI.....	86
4.1	<i>Procedure particolari di trasferimento</i>	92
5	LA VALORIZZAZIONE DEI BENI ATTRAVERSO FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	95
5.1	<i>Il funzionamento dei fondi.....</i>	99
6	I DECRETI BIENNALI DI ATTRIBUZIONE	106
7	L'UTILIZZO OTTIMALE DI BENI PUBBLICI DA PARTE DEGLI ENTI TERRITORIALI	107
8	LE DISPOSIZIONI FINALI DEL D.LGS 25 MAGGIO 2010, N 85	108
8.1	<i>La riduzione delle risorse statali a favore degli enti territoriali</i>	109
8.2	<i>La deroga al rispetto del patto di stabilità interno e il trasferimento delle funzioni e del personale.....</i>	112
8.3	<i>I proventi derivanti dall'alienazione dei beni trasferiti</i>	115
8.4	<i>La salvaguardia finanziaria</i>	117

IV CAPITOLO - PROFILI GIUSCONTABILI DEL FEDERALISMO DEMANIALE.....121

1	INTRODUZIONE AL CAPITOLO	121
2	I BENI POTENZIALMENTE TRASFERIBILI	123
3	PROFILI DI BILANCIO	126
3.1	<i>Conto del bilancio</i>	<i>130</i>
3.2	<i>Gli effetti del federalismo demaniale sul Conto del bilancio</i>	<i>131</i>
3.3	<i>Conto generale del patrimonio</i>	<i>135</i>
3.4	<i>Gli effetti del federalismo demaniale sul Conto patrimoniale.....</i>	<i>136</i>
4	IL RATING E IL DEBITO PUBBLICO	142
4.1	<i>Sovereign credit ratings</i>	<i>147</i>
4.2	<i>Altre considerazioni sul Debito pubblico.....</i>	<i>151</i>
4.3	<i>Alcuni possibili rischi.....</i>	<i>152</i>
5	LA SPEREQUAZIONE DEI BENI	155
5.1	<i>La sperequazione nel Demanio marittimo</i>	<i>159</i>
6	LA SCARSA UTILIZZAZIONE ATTUALE DEI BENI	164

V CAPITOLO – PROSPETTIVE APPLICATIVE DEL “FEDERALISMO DEMANIALE”169

1	INTRODUZIONE AL CAPITOLO	169
2	FLAVIO ZANONATO.....	170
2.1	<i>Colloquio</i>	<i>171</i>
2.2	<i>Osservazioni</i>	<i>180</i>
3	ANTONINI LUCA	182

3.1	<i>Colloquio</i>	183
3.2	<i>Osservazioni</i>	193
RIFLESSIONI CONCLUSIVE		197
BIBLIOGRAFIA		207
SITOGRAFIA		217

I CAPITOLO - I BENI PUBBLICI

1 Le categorie di beni pubblici

Ai fini del perseguimento dei suoi scopi, lo Stato si avvale di beni che appartengono al Patrimonio dello Stato o al Demanio¹. Del resto, anche gli enti diversi dallo Stato hanno un proprio patrimonio. Il patrimonio può essere formato da beni pubblici o privati, regolati quindi, rispettivamente, o dal diritto comune o dal diritto privato. La disciplina dei beni pubblici è contenuta nel Codice Civile, all'art 822 e ss. E nel Regio Decreto sulla Contabilità di stato n° 2440 del 18 novembre 1923. La classificazione bene pubblico/privato trova in dottrina più criteri diversi, che sono²:

- Un criterio oggettivo, secondo il quale bisogna guardare alla funzione del bene. E' quindi pubblico il bene che è funzionale ad un interesse pubblico. Tale criterio trova limiti in quanto vi sono comunque beni privati di interesse pubblico
- Un criterio soggettivo, secondo il quale bisogna guardare l'appartenenza del bene. Il bene è pubblico, quindi, se

¹ Per un maggiore approfondimento dell'argomento vedasi G. CORSO, *I beni pubblici come strumento essenziale dei servizi di pubblica utilità*, nell'Annuario 2003 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, Milano, 2004, 29 ss.

² G. DE LUCA, *Contabilità di Stato e degli Enti Pubblici*, XXI ed., Napoli, 2011, 135

appartiene allo Stato o ad altro ente pubblico. Limite a tale criterio è però il fatto che vi sono beni appartenenti agli enti pubblici ma regolati da norme di diritto privato (beni patrimoniali disponibili)

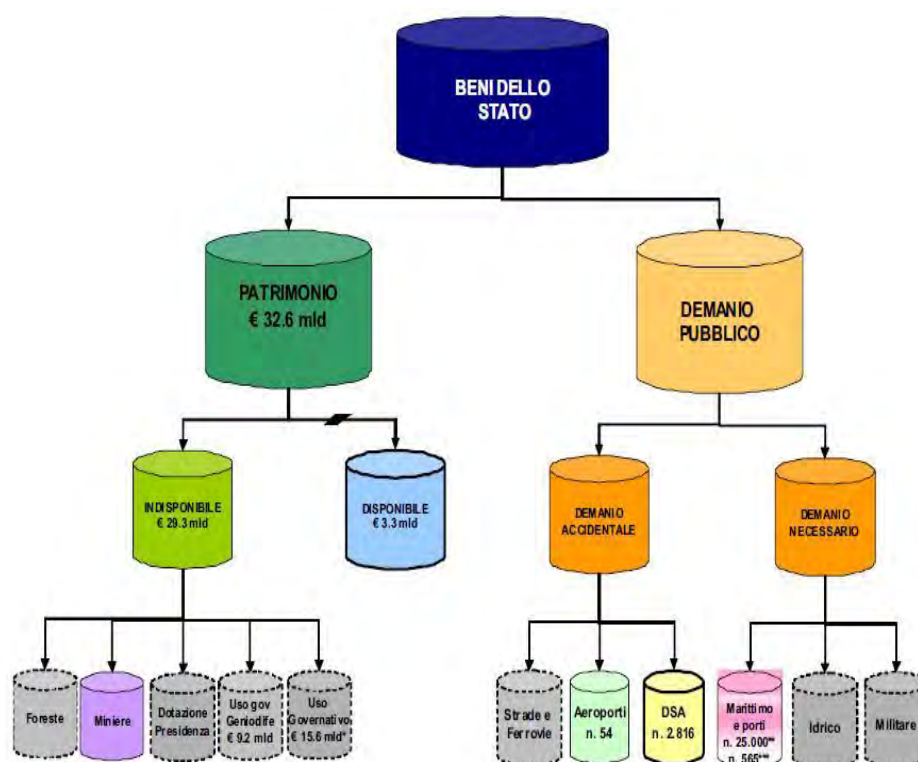
- Criterio misto (oggettivo + soggettivo), secondo il quale i beni pubblici sono quelli che appartengono allo stato o agli enti pubblici (criterio soggettivo) e che sono destinati ad un interesse pubblico, con conseguente sottoposizione ad un regime di diritto pubblico (criterio oggettivo).

Gli enti pubblici titolari di patrimonio pubblico possono quindi essere: lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, gli enti istituzionali di vario genere. I beni pubblici, come già accennato, si distinguono in beni Demaniali e beni Patrimoniali. In passato un bene demaniale era quel bene che era riservato all'uso del pubblico; mentre bene patrimoniale era quel bene indirizzato ad un uso da parte dei soli soggetti pubblici possessori. Attualmente la distinzione tra i due tipi di beni si è fortemente ridotta, restando più dal punto di vista formale che sostanziale. Il regio decreto sulla Contabilità di Stato del 1923 indica la differenza principale tra i due beni:

- I beni demaniali sono sottoposti al diritto pubblico, in quanto posseduti a titolo pubblico

- I beni patrimoniali sono sottoposti al diritto privato, in quanto posseduti a titolo di proprietà privata³

I beni del demanio e i beni del patrimonio sono ulteriormente classificabili in sottocategorie così come indicato nella seguente rappresentazione grafica:



4

³ Vedere sull'argomento A. BENNATI, *Manuale di Contabilità pubblica*, Napoli, 1987. Bennati ritiene che i beni demaniali sono quelli che servono direttamente a soddisfare i bisogni collettivi (per espressa previsione di legge o per natura), mentre i beni patrimoniali non possiedono caratteristiche che ne richiedano l'assoggettamento ad un pari regime speciale

2 I beni demaniali

Il termine demaniale deriva dal termine latino *dominium*, ovvero dominio. I beni demaniali sono quei beni che, in quanto servono a soddisfare bisogni collettivi, vengono sottoposti a speciali vincoli di diritto pubblico. Un bene demaniale deve sempre:

- essere un'universalità di mobili o un bene immobile
- appartenere ad enti pubblici territoriali, quali lo Stato, Regioni, Province, Comuni

A tal proposito si distingue in Demanio Statale, Regionale, Provinciale e Comunale. Il demanio viene anche suddiviso in due tipologie:

1. necessario, quando il bene, per la sua natura, non può non appartenere ad un ente pubblico
2. accidentale o eventuale, quando il bene, per sua natura, potrebbe anche non essere demaniale

Sui beni demaniali in passato si pensava che lo Stato vantasse dei diritti di sovranità. Oggi invece si pensa che lo Stato e gli enti territoriali vantino un vero e proprio diritto di proprietà, seppur di natura prettamente pubblica⁵.

⁴ Rappresentazione grafica tratta dal Resoconto Stenografico dell'Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, data 28 Aprile 2010

⁵ cfr F. BELLOMO, *Manuale di diritto amministrativo*, Vol. I, Padova, 2008, 938 ss

3 Il demanio necessario

I beni appartenenti al demanio necessario sono beni del demanio statale, tranne alcune eccezioni di beni del demanio regionale. A loro volta, questo tipo di beni si suddividono in demanio militare, marittimo ed idrico.

Del demanio militare se ne occupa l'art. 822 del Codice Civile, prevedendo che “appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [...] le opere destinate alla difesa nazionale”.

Il demanio militare è un tipo di demanio necessario per certi versi particolare, dato che è tale non tanto per la natura dei suoi beni bensì per una destinazione artificiale degli stessi ad essere tali. Sui beni del Demanio militare non può essere concessa alcun tipo di concessione a favore dei privati. Al demanio militare appartengono quei beni necessari alla difesa nazionale dello Stato. Devono essere opere permanenti. Tra questi, ritroviamo: le fortezze, le piazze forti, i porti militari, gli aeroporti militari, le installazioni missilistiche, le ferrovie militari, le installazioni missilistiche, le linee fortificate e trincerate, i ricoveri antiaerei, le funivie militari. Sono esclusi da questo tipo di demanio, ex art 826 cc, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra, che rientrano invece nel patrimonio indisponibile.

Passando al demanio marittimo, sue indicazioni si trovano nel Codice Civile, all'art 822, nonché nel Codice di Navigazione, all'art 28. L'articolo 822 cc recita che “appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le

rade e i porti”. L’art 28 del Cod. della Navigazione vi include le lagune, i bacini di acqua salsa o salmastra, i canali utilizzabili per uso pubblico marittimo, le valli da pesca aperta, le pertinenze del demanio marittimo. Nello specifico, ogni bene è così inteso:

- lido del mare: parte della riva del mare che va dalla minima alla massima estensione del mare durante le mareggiate invernali non eccezionali
- spiaggia: parte di terreno che va dalla fine del lido del mare ai limiti indicati dall’amministrazione marittima o, in sua assenza, all’inizio delle proprietà private/pubbliche dell’entroterra
- porti: spazi limitati di mare in cui le navi possono compiere operazioni di scarico, carico, ecc.
- rade: spazi di mare riparati dai flutti mediante cordone litorale naturale
- lagune: spazi di acqua chiusi, che possono anche essere comunicanti col mare
- bacini di acqua salsa o salmastra, simili alle lagune
- pertinenze del demanio marittimo: opere di vario genere che, di appartenenza dello Stato, sono poste entro i limiti del demanio o del mare territoriale. Essendo pertinenze, loro caratteristica implicita è rendere migliore la utilizzazione dei beni al quale afferiscono

Sono esplicitamente esclusi dal Demanio marittimo, ex art 2 del Cod. Nav., il mare territoriale, vale a dire la fetta di mare che si estende sino a 12 miglia dalla costa, nonché i golfi, i seni e le baie della costa.

Infine, appartengono al demanio necessario i beni appartenenti al demanio idrico, previsti dall'art 822 c.c., il quale annovera come “appartenenti allo stato e facenti parte del demanio pubblico” anche “i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”. Vengono esclusi dal demanio idrico, dal Cod. Nav., le foci che sboccano in mare. Vengono inclusi invece i rivi, i fossati e i colatori quando sono dotati di attitudine all'uso per fini generali; nonché i ghiacciai e i porti e approdi destinati alla navigazione interna. Circa la dicitura del Codice Civile di “altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”, troviamo:

- il D.P.R. 238 del 18 febbraio 1999 indica come rientranti nel Demanio idrico anche le acque raccolte in invasi o cisterne, escluse quelle piovane non ancora raccolte o convogliate
- Il Decreto Legislativo 152 del 3 Aprile 2006 all'art 144 indica come rientranti nel demanio idrico tutte le acque superficiali e sotterranee purché non estratte dal sottosuolo

L'uso dei beni del demanio idrico è basato sul criterio di solidarietà, anche verso le generazioni future, nel rispetto degli

equilibri naturali, intesi a livello faunistico, floristico, geomorfologico e idrologico⁶.

4 Il demanio accidentale o eventuale

Del demanio accidentale ne fanno parte beni non tanto per la loro natura ma bensì per espressa previsione di legge (o di un atto amministrativo). Sono beni quindi che potrebbero appartenere anche a soggetti diversi dallo Stato o dagli enti territoriali, ma che l'appartenenza a questi (nonché l'espressa previsione di legge o di un atto amministrativo) li rende beni del demanio accidentale. Questo si suddivide in demanio culturale, aeronautico, stradale, ferroviario ed infrastrutture idriche.

Del demanio culturale se ne occupa il Codice Civile all'art 822, dove troviamo che "appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [...] gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte [universalità] di musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche". Vi rientrano quindi nella categoria del Demanio culturale anche gli archivi storici, contenenti documenti vecchi di almeno 40 anni, 50 nel caso riguardino politica dello Stato, 70 nel caso in cui riguardino processi penali o situazioni

⁶ cfr. G. DE LUCA, *Contabilità di Stato*, cit., 139

personali di persone⁷. Sono esclusi dalla categoria i beni mobili, non appartenenti ad universalità, di interesse artistico, i quali rientrano nel patrimonio indisponibile. La definizione di demanio culturale e l'inserimento dei beni suddetti a tale categoria avviene per opera del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo n° 42 del 22 gennaio 2004.

Appartengono, invece, al Demanio aeronautico gli aerodromi militari e civili, le loro pertinenze, e le infrastrutture immobiliari inerenti il traffico aereo. Nonché gli aeroporti civili (particolari tipi di aerodromi), i campi di fortuna, gli eliporti, gli aeroporti sanitari e doganali, i campi di volo per alianti. Sono esclusi gli aeroporti militari che appartengono al demanio necessario (militare).

Appartengono al Demanio stradale, ex art 822 cc, tutte le strade di pubblico transito non militari, nonché le loro pertinenze (ponti, case cantoniere, ...). In base all'appartenenza, si è solite distinguerle in strade statali, regionali, provinciali, comunali. In base alle loro caratteristiche di costruzione, vengono classificate in autostrade, extraurbane principali, extraurbane secondarie, urbane di scorrimento, urbane di quartiere, locali. Tale qualificazione è data dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su parere dell'ANAS e del Consiglio superiore dei LL.PP. e degli enti locali interessati. Per le sole strade comunali è

⁷ cfr. G. DE LUCA, *Contabilità di Stato*, cit., 142

invece competente il Consiglio comunale. La classificazione ha natura costitutiva circa l'attribuzione ad un ente territoriale.

Appartengono al demanio ferroviario, ex art 822 cc, le “strade ferrate”, incluse tutte le pertinenze purché di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali.

Appartengono sempre al demanio accidentale anche le Infrastrutture idriche di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali. Per Infrastrutture idriche si intendono principalmente: impianti di depurazione, acquedotti, fognature. L'acqua che scorre in tali infrastrutture non deve essere necessariamente demaniale.

5 Il demanio regionale, provinciale e comunale

Il demanio può essere, oltre che statale, anche regionale, provinciale e comunale. Il demanio regionale nacque, chiaramente, con la nascita delle Regioni. La legge n° 281 del 16 maggio 1970, prevede come appartenenti a questo tipo di demanio:

- i porti lacuali, unico tipo di Demanio necessario delle regioni (ordinarie), conferito alle stesse in attuazione dell'art 117 Cost.
- ogni bene di proprietà della Regione e rientrante nella categoria del demanio accidentale
- i diritti reali della Regione su beni altrui, ex art 825 c.c.

Il D.P.R. N° 616 del 24 luglio 1977 include all'interno del Demanio regionale anche i porti di navigazione interna. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, invece, il loro demanio è regolato dai loro statuti.

Del demanio provinciale e comunale se ne occupa, l'art 824 cc quando specifica che "i beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art 822 (demanio accidentale), se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico". L'art 822 comma 2 prevede i seguenti beni come appartenenti al demanio accidentale, che quindi possono a loro volta appartenere al demanio provinciale o comunale:

- le strade, le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti
- gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia
- le raccolte di musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche

L'art 825 c.c. prevede inoltre come rientranti nel demanio provinciale e comunale "i diritti reali che spettano [...] alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi". L'art 824 c.c. continua al secondo comma

indicando come beni appartenenti al demanio provinciale e comunale anche i “cimiteri e i mercati comunali”. E’ questo il c.d. demanio comunale specifico.

6 Uso e tutela dei beni demaniali

I beni demaniali possono essere usati in più modi diversi⁸:

- Uso comune: utilizzo riconosciuto a tutti i cittadini
- Uso speciale: utilizzo consentito solo a determinati soggetti o categorie di soggetti, sulla base di un titolo particolare come ad es. un’autorizzazione amministrativa
- Uso eccezionale: utilizzo non conforme alla destinazione primaria del bene, il quale può derivare solo da una concessione amministrativa

Circa la tutela dei beni demaniali, l’art 823 c.c. al secondo comma, recita che “spetta all’autorità amministrativa”. L’art 823 individua anche i mezzi con il quale la P.A. provvede alla tutela dei beni demaniali, dicendo che ha “facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso”. Per quanto concerne la tutela amministrativa, vale a dire la c.d. autotutela, la P.A. può svolgere

⁸ Sul tema dell’uso e della tutela dei beni demaniali, vedasi per un approfondimento S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell’uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979

vera e propria attività di Polizia demaniale. Le fonti normative di tali poteri sono leggi speciali. Nello specifico la P.A. può procedere con:

- l'ordine del ripristino del bene
- l'irrogazione di sanzioni, per lo più di tipo pecuniario
- l'emanazione di atti amministrativi atti a revocare o modificare atti incompatibili con la qualificazione demaniale del bene

Per quanto riguarda invece la tutela civilistica, sono possibili azioni petitorie, ex art 948 c.c. e ss., e azioni possessorie, ex art 1168 c.c. e ss..

7 Il regime giuridico dei beni demaniali

L'art 823 c.c. dice che “i beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano”. Il regime dei beni demaniali si applica anche alle loro pertinenze, nonché alle servitù costituite a favore dei beni stessi. Le accessioni e i frutti, invece, non sono sottoposti allo stesso regime, in quanto “elementi distaccati” dal bene. Nel dettaglio, i beni demaniali sono sottoposti a⁹:

⁹ Per un maggiore approfondimento del regime dei beni, demaniali e patrimoniali, vedasi G. PALMA, *Il regime giuridico della proprietà*

- Inalienabilità: non possono essere oggetto di alienazione, pena nullità della stessa. Possono però essere trasferiti da un ente pubblico ad un altro. Per poter essere alienati i beni del demanio devono essere dapprima sdemanializzati
- Inusucapibilità: non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi. Importante è, in particolar modo, il fatto che non sono sottoposti all'istituto civilistico dell'usucapione
- Inespropriabilità: sono inespropriabili in qualsiasi caso. Quindi sia che per pubblica utilità che per esecuzione forzata.

I beni del demanio che sono tali per la natura stessa del bene, acquistano la loro demanialità solo con la loro venuta ad esistenza. Mentre la perdono con il loro perimento. L'atto eventuale che li iscrive nei registri del demanio ha valore meramente dichiarativo. I beni artificiali del demanio necessario invece, acquistano la demanialità in caso di loro destinazione di uso. Alcuni di questi beni però hanno una destinazione d'uso per certi versi automatica e immodificabile: basti pensare ad un porto che è sempre appartenente al demanio necessario. Altri invece necessitano proprio di una destinazione d'uso, come i beni militari che non appartengono al demanio necessario se non

pubblica, Torino, 1983 , nonché G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971

vengono destinati appunto ad un uso militare. I beni artificiali del demanio necessario potranno perdere la loro demanialità nel caso in cui vengano declassificati tramite un atto, vale a dire perdano la loro destinazione d'uso pubblica. Infine i beni artificiali del demanio accidentale acquistano la demanialità nel caso di acquisto della proprietà da parte di un ente territoriale e di attribuzione della destinazione d'uso pubblica tipica del bene demaniale.

Il bene demaniale perde la sua qualità di demanialità con la sdemanializzazione che può avvenire tramite decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. L'art 829 c.c. infatti prevede che “il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve essere dichiarato dall'autorità amministrativa”¹⁰. Continua prevedendo una forma di pubblicità particolare: “dell'atto deve essere dato annunzio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”. Una forma di pubblicità diversa è prevista per “i beni delle province e dei comuni”, dei quali deve essere data comunicazione “nei modi stabiliti per i regolamenti comunali e provinciali”. La giurisprudenza prevede inoltre ulteriori requisiti affinché si possa procedere alla

¹⁰ Secondo l'opinione dominante, l'atto ex art 829 cc ha mera natura dichiarativa. A tal proposito vedasi G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol IV, Milano, 1958, 47

sdemanializzazione. Nello specifico ravvisa i due seguenti elementi¹¹:

- che vi siano atti univoci e concludenti, incompatibili con la volontà della P.A. di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico
- che vi siano circostanze così giustificative da rendere inconcepibile un'ipotesi diversa da quella che l'Amministrazione stessa abbia definitivamente rinunciato al ripristino della pubblica funzione del bene

E' stato inoltre introdotto, con il D.P.R. N° 283 del 7 Settembre 2000, un regime particolare di sdemanializzazione dei beni appartenenti al demanio culturale, nello specifico storico e artistico, siano essi statali, regionali, provinciali o comunali. La procedura prevede una richiesta, e relativa concessione (se ne rispetta i requisiti), di un'autorizzazione ad alienare. L'autorizzazione può contenere limiti o restrizioni di vario genere, a tutela del bene stesso. In ogni caso è previsto un diritto di prelazione a favore del Ministero per i beni e le attività culturali.

¹¹ Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n° 1701, 12 aprile 2007