

**IL FEDERALISMO DEMANIALE**  
**REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA**  
*(Agosto 2011)*

**Prof. Vincenzo CAPUTI IAMBRENGHI**

---

**INDICE**

- 1. LA TRADIZIONE NORMATIVA DEL DEMANIO DELLO STATO**
- 2. IL *NOVUM* DEL FEDERALISMO DEMANIALE: UNA DEFINIZIONE CAPOVOLTA**
- 3. LA LEGGE DELEGA E LA LEGGE DELEGATA: VALORIZZAZIONE E ALIENABILITÀ DEI BENI**
- 4. L'OPERAZIONE FINANZIARIA DEL TRASFERIMENTO DEI BENI STATALI AGLI ENTI TERRITORIALI**
- 5. I BENI CULTURALI NEL FEDERALISMO DEMANIALE**
- 6. IL MAGGIOR RIGORE NEL TRASFERIMENTO E LE RICOGNIZIONI DELL'AGENZIA DEL DEMANIO (ART. 4, CO. 17 D.L. N. 70/2011)**
- 7. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

## **1. LA TRADIZIONE NORMATIVA DEL DEMANIO DELLO STATO**

Una tra le più antiche tradizioni dell'ordinamento giuridico italiano prevede che tutti i beni del demanio pubblico siano riservati all'amministrazione di quei soli enti che hanno il territorio nella loro struttura, con la responsabilità del benessere della popolazione ivi insediata.

Dunque, allo stato dell'organizzazione pubblica, i beni demaniali appartengono soltanto allo Stato, alle regioni, alle province ed ai comuni. La natura giuridica di questi enti, evidentemente, implica anzitutto il controllo del demanio aperto all'uso pubblico ed il compito di garantirlo in favore della popolazione insediata: si tratta, per lo Stato, di un demanio esclusivo, marittimo, idrico e militare (art. 822, co. 1, cod. civ.) e di un demanio eventuale, esteso a beni che potrebbero trovarsi in proprietà di privati e che soltanto «se appartengono allo Stato fanno parimenti parte del demanio pubblico» (art. 822, co. 2, cod. civ.).

Qui il libro III del codice civile (1941) enuncia: «le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

Con la norma di cui all'art. 824 si precisa che: «I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono (oggi anche alle regioni) alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico. Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali».

Ora va considerato che la norma intermedia l'art. 823 cod. civ.- disegna la “condizione giuridica” dei beni demaniali in termini di inalienabilità assoluta, facendo salva l'eventuale costituzione di «diritti a favore di terzi... nei modi e nei limiti stabiliti

dalle leggi che li riguardano» con evidente riferimento anzitutto alle concessioni demaniali regolate dalle singole leggi speciali sui beni individuati.

Questa tradizione ordinamentale non viene derogata -per quanto concerne il profilo soggettivo della proprietà demaniale- nell'attuale fase legislativa di attuazione del c.d. federalismo demaniale. Questo, in realtà, prevede una circolazione di beni demaniali e del patrimonio indisponibile artt. 826, 828 e 830, comma 2) dall'Agenzia del demanio, organo del Ministero dell'economia e delle finanze, agli enti territoriali richiedenti (del resto erano già titolari di demanio proprio: i comuni, addirittura, di demanio specifico, cimiteri e mercati).

Come vedremo, le cose stanno assai diversamente per quanto concerne l'alienabilità dei beni trasferiti.

## **2. IL NOVUM DEL FEDERALISMO DEMANIALE: UNA DEFINIZIONE CAPOVOLTA**

Si può osservare preliminarmente che la definizione di federalismo demaniale, come quella di federalismo fiscale, è nata nella dottrina finanziaria degli USA, che presentano -come è noto- struttura organizzativa di Stato federale e per questo motivo definiscono federale tutto ciò che non riguarda direttamente i singoli *States*, bensì lo Stato centrale.

Esattamente al contrario, prendendo le mosse dal nostro assetto costituzionale di una repubblica che, pur riconoscendo appieno, anzi promuovendo le autonomie locali, è *una e indivisibile* (art. 5 Cost.), il concetto legale di federalismo allude anzitutto ad una tecnica di distribuzione delle responsabilità e delle funzioni dello Stato alle regioni ed agli

enti locali, con il riconoscimento di una piena autonomia tanto di imposizione fiscale quanto di spesa<sup>1</sup>.

La Costituzione italiana, riformata nel suo titolo V con legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede all'art. 119 per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, oltre all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa -che consiste nello stabilire ed applicare tributi ed entrate propri e nel disporre «di compartecipazioni al gettito in tributi erariali riferibili al loro territorio» (co. 1)-, anche un «proprio demanio e patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla *legge dello Stato*» (co. 6).

La norma costituzionale non è autoapplicativa, come più volte la Corte costituzionale ha precisato (Corte cost. nn. 241/2004, 423/2004 e 102/2008), sicché la *legge dello Stato* è intervenuta per la sua attuazione quando a qualcuno è parsa matura la stagione dell'attuazione del c.d. federalismo politico, cioè della trasformazione dello Stato unitario in Stato federale (sarebbe questo il primo caso nella storia politica), principiando dall'esaltazione dell'ordinamento regionale, quanto a trasferimenti gratuiti di demanio pubblico e, nel progetto, quanto a sub-ordinamento fiscale (non ancora maturo).

---

<sup>1</sup> Federalismo fiscale è, dunque, «reazione all'eccesso di localismo e all'eccesso di differenze tra enti locali e tra Stati in uno Stato federale»; la reazione tende ad affermare «l'esigenza di uniformità e di centralizzazione rispetto all'eccesso di differenziazione e di decentramento». Cfr. su ciò da ultimo la chiara sintesi di V. RAELI, *Il federalismo fiscale e il ruolo della Corte dei Conti*, in corso di pubblicazione in *Federalismi* e la bibliografia ivi riportata.

### **3. LA LEGGE DELEGA E LA LEGGE DELEGATA: VALORIZZAZIONE E ALIENABILITÀ DEI BENI**

La prima caratteristica che emerge dalla normativa sul c.d. federalismo demaniale è quella dell'entrata in vigore in avanscoperta, alla stregua di un *ballon d'essai*, delle norme sul trasferimento non oneroso dallo Stato agli enti territoriali di beni demaniali e del patrimonio indisponibile quale anticipazione del federalismo fiscale, normativa ferma alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 Cost.*

Vede la luce in queste condizioni il primo decreto legislativo delegato (in base agli artt. 2 e 19 della l. n. 42/2009), n. 85/2010: *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.*

È necessario prendere le mosse, dunque, dalla legge n. 42 del 2009 che all'art. 198, intitolato "Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni", fissa il contenuto ed i limiti della delega al Governo per la costituzione di un ampio patrimonio degli enti territoriali.

Come è stato di recente osservato, il fenomeno che va sotto il nome di federalismo demaniale è il frutto di una rivalutazione della cifra insita nel valore delle cose, dei beni, rendendo trasparenti e chiare le responsabilità.

Il "censimento ragionato dei beni" insito nel processo in questione finisce per obbligare i Ministeri «a dare pubblicamente le ragioni per cui trattengono un bene in proprietà e provvede alla riallocazione al livello di governo territoriale che quei beni può meglio» gestire e valorizzare nell'interesse generale<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *Federalismi*, n. 25/2009.

In realtà in questa autospoliazione dello Stato vi è il tentativo, compensato sulla carta dall'onere di valorizzazione imposto all'ente territoriale, di far rivivere le cose d'interesse di tutti come tali piuttosto che vederle deperire in una proprietà pubblica statale progressivamente trascurata per ragioni finanziarie.

Nel quadro delineato s'inserisce il compito dell'ente territoriale di valorizzazione del bene oggetto di trasferimento anche nel momento antecedente alla sua alienazione decisa dal Consiglio comunale, provinciale o dalla Giunta regionale.

La valorizzazione è "previa" rispetto allo stesso trasferimento e l'art. 4, ult. comma, attribuisce al Comune il potere di connettere al trasferimento del bene quello di avviare la variazione dello strumento urbanistico per favorire la valorizzazione funzionale, previa attestazione di congruità del prezzo oggetto della transazione commerciale da parte dell'Agenzia del demanio (o dell'Ufficio del territorio per i beni pubblici del patrimonio) con delibera del Consiglio comunale.

Non può prodursi un effetto diretto di variante urbanistica senza l'intervento della Regione dopo la pubblicazione della sentenza n. 340 del 2009 che la Corte costituzionale ha voluto formulare in difesa della concorrente competenza regionale sulle varianti agli strumenti urbanistici.

---

È vero che quelli che dovevano essere beni di tutti stavano diventando beni di nessuno. Non esaustiva, viceversa, sembra la definizione che l'A. -in accordo, del resto, con la Relazione governativa al decreto delegato- offre alla «logica ... del codice civile del 1942, dove ci si limitava a definire a chi spettava la titolarità del bene». Al contrario, il regime codicistico disciplina (art. 823) la condizione giuridica del demanio, ciò che oggi non si può pretendere dal legislatore, visti i programmi di alienazione ricorrenti; inoltre, una notevole serie di leggi speciali antecedenti al codice civile offre una disciplina funzionale dei beni pubblici certamente adeguata ai tempi. Si veda il t.u. delle acque ed impianti elettrici del 1933, la legge Croce-Bottai del 1939 sui beni culturali, il codice delle navigazioni -compendio normativo tuttora vigente-, la successione di leggi sulle strade e le autostrade, sugli aeroporti, ecc.

---

La particolare cura con la quale la valorizzazione del bene oggetto di trasferimento viene disciplinata si spiega tenendo presente che l'amministrazione centrale ricaverà dall'eventuale vendita del bene stesso ad iniziativa dell'ente locale la percentuale del 25% da destinare al ripiano del debito pubblico: dunque, il cointeresse dell'ente Stato spinge il legislatore nel caso particolare ad accrescere il ricavato dell'eventuale vendita del bene trasferito. Non si trascuri che, in base all'art. 2, co. 2, del d.lgs., gli enti in dissesto finanziario possono ottenere il trasferimento dei beni demaniali dello Stato ma non possono alienarli, ciò in conformità alla tendenza a considerare oggetto di sanzione lo stato di dissesto degli enti locali.

Sempre al fine di valorizzazione, può riconoscersi previsto il conferimento del bene trasferito in fondi comuni di investimento immobiliare (regolati dal d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, t.u. della finanza). Questi fondi, cui può partecipare anche la Casa depositi e prestiti (art. 3, co. 4 bis, d.l. n. 5/2009) sono suddivisi in quote di pertinenza di ciascuno degli enti privati o pubblici partecipanti e sono amministrati da una società di gestione del risparmio. La gestione in tal modo preordinata è protetta dalle eventuali iniziative esecutive dei creditori della società di gestione non meno che dai creditori dei singoli enti partecipanti.

#### **4. L'OPERAZIONE FINANZIARIA DEL TRASFERIMENTO DEI BENI STATALI AGLI ENTI TERRITORIALI**

Il federalismo demaniale, dunque, ha introdotto un rimescolamento di istituzioni e concetti tradizionali nell'attribuire la proprietà di alcuni beni demaniali -preventivamente individuati ed elencati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze- a comuni, province e regioni «che ne facciano richiesta».

Tuttavia la classificazione di siffatti beni nell'organizzazione dell'ente territoriale che lo riceve nel suo patrimonio disponibile -con la pur rilevante eccezione dei beni di demanio marittimo, idrico e aeroportuale che restano nella stessa condizione giuridica

demaniale presso l'ente territoriale- apre la porta all'esercizio della facoltà discrezionale di alienazione del bene stesso, presumibilmente per esigenze finanziarie del nuovo proprietario.

In proposito si osservi che la relazione tecnico-finanziaria della Ragioneria generale sul testo dell'art. 6 del d.lgs. 2010, n. 85, intitolato alla valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare, si riferisce a tutti i beni trasferiti agli enti territoriali che, previa valorizzazione anche mediante procedure per l'approvazione delle varianti dello strumento urbanistico, possono essere alienati direttamente o mediante conferimento ai fondi comuni di investimento, partecipati o no dalla Cassa depositi e prestiti.

L'individuazione dell'idoneità degli enti territoriali a ricevere il singolo bene richiesto in trasferimento dallo Stato segue criteri, enunciati nella legge delega, di territorialità, sussidiarietà adeguata, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché di valorizzazione ambientale.

Il vantaggio per la comunità della quale è esponente l'ente territoriale destinatario del trasferimento non oneroso di un bene demaniale, che da statale diventa comunale, provinciale o regionale, può essere diretto ma anche indiretto: infatti i nuovi proprietari di demanio potranno, mediante la sua valorizzazione come bene immobile non direttamente utilizzato dallo Stato, porre a disposizione e amministrare per i cittadini beni di demanio marittimo, idrico, delimitati, tuttavia, dall'interesse regionale, degli aeroporti d'interesse regionale (art. 698 cod. navig.), delle miniere e degli immobili statali diversi da quelli sinora considerati.

Il federalismo demaniale, beninteso, potrebbe risolvere in concreto, *sicut est in votis*, il problema dell'asfissia amministrativa che incombe su tutto il demanio localizzato nel territorio nazionale, per sostenere amministrativamente il quale è necessario assolvere ad oneri di finanza pubblica a carico di risorse che mostrano chiaramente la loro tendenza alla riduzione progressiva. Le vecchie case cantoniere erano, ad es., la sede propria della conservazione del demanio stradale dello Stato; se oggi sono state tutte vendute o demolite

---



o, assai peggio, abbandonate è perché il ruolo dei cantonieri, stradini, ecc. è stato soppresso e le opere di manutenzione stradale, che vengono affidate in appalto di volta in volta dalle direzioni compartimentali dell'ANAS o dagli enti proprietari delle strade, richiedono attività, macchinari e materiali a carattere industriale. Anche il demanio costiero ha subito l'abbandono amministrativo ed il conseguente degrado per ragioni finanziarie prevalenti quanto evidenti: infatti il personale delle Capitanerie di porto, emigrato in gran parte nel nuovo Ministero dell'ambiente all'atto della sua costituzione (1986), non è stato reintegrato adeguatamente nel tempo, con conseguente "abbandono" di interi tratti di litorale.

Questa situazione problematica, tuttavia, non poteva giustificare il rimedio previsto in sede ministeriale (Ministero dell'Economia e delle Finanze) favorevole ad attribuire agli ex concessionari di stabilimenti balneari non meno che a nuovi imprenditori richiedenti un diritto di superficie sulla zona costiera cioè nei 300 mt. dal mare per la durata di novant'anni.

Le reazioni della Commissione europea e della stessa opinione generale italiana hanno, dapprima indotto il ministro a ridurre a venti anni l'attribuzione della superficie, poco dopo a sopprimere del tutto la norma che era stata inserita nel decreto legge "sviluppo" n. 7 del 2011.

In proposito può osservarsi che in Francia, dove il problema della fruizione pubblica del litorale non è meno grave che in Italia, è presente sin dal 1975 (ad iniziativa del primo ministro Jacques Chirac) l'ufficio del Conservatore del litorale, che anzitutto amministra una fascia costiera lunga pari a Km. 5.533.

Con una legge approvata dall'Assemblea nazionale il 3 gennaio 1986 è stata vietata ogni nuova costruzione - anche provvisoria - nella fascia costiera di 100 mt. dalla riva del mare e si è dotato il Conservatore del litorale di un *budget* di 30 milioni di euro per

gli acquisti, con diritto di prelazione, di qualsiasi immobile posto in vendita dal suo proprietario in località costiere<sup>3</sup>.

Il regime economico-finanziario previsto dal decreto legislativo in relazione alla disciplina giuridica del valore di scambio del bene demaniale transitato nell'ente locale appare equilibrato: quanto agli eventuali canoni di concessione o locazione che gli enti territoriali riscuotano nella gestione dei beni trasferiti, essi verranno detratti dalle assegnazioni finanziarie che lo Stato riconoscerà loro in occasione dell'attuazione del federalismo fiscale; viceversa, in caso di alienazione del bene trasferito -al prezzo stimato congruo dal ministero dell'economia e delle finanze- l'ente territoriale - come abbiamo accennato - tratterà per sé il 75% dell'importo netto, il 25% dovendo restare nella disponibilità del suddetto Ministero con il vincolo di destinazione all'ammortamento del debito pubblico.

Il secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. 85/2010 prevede le esclusioni dalla "federalizzazione" degli immobili in uso della pubblica amministrazione, dei porti ed aeroporti di rilevanza nazionale o internazionale, di tutte le *reti* d'interesse statale, ivi comprese quelle dell'energia e le strade ferrate, i «beni appartenenti al patrimonio culturale» in ordine ai quali, tuttavia, segue la precisazione «... salvo quanto previsto dalla legislazione vigente», precisazione che rinvia (non tanto alle deleghe legislative del litorale in favore di regioni e comuni, quanto) al regime dell'alienabilità dei beni culturali.

A questo proposito si deve osservare che l'art. 6 del d.lgs., riprendendo la trama della l. 86/1994 -una delle prime leggi "organiche" sull'alienazione di immobili statali,

---

<sup>3</sup> L'istituzione di questo prezioso funzionario responsabile della gestione di beni demaniali caratterizzati dalla più intensa convergenza di interessi generali di tutta la collettività ha condotto da ultimo la Repubblica francese ad acquistare per la somma di 26,8 milioni di euro nell'esercizio del diritto di prelazione un'estensione di circa 3.000 ettari di spiagge, dune, lagune e stagni nel litorale della *Camargue*, tra il delta del Rodano e il mar mediterraneo.

---

anche culturali-, prevede l'attribuzione, anche diretta da parte dello Stato, a fondi immobiliari partecipati dagli enti territoriali e, su loro richiesta, dei beni in trasferimento non oneroso. Attraverso i fondi immobiliari gli enti possono ricavare liquidità per acquistare (dai privati soprattutto) altri immobili «funzionali alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del fondo», nonché vendere i beni ex statali attraverso la disciplina delle quote.

## **5. I BENI CULTURALI NEL FEDERALISMO DEMANIALE**

I beni culturali sono stati “esclusi in ogni caso” (art. 5, *Tipologia dei beni*) dallo speciale procedimento di trasferimento federalista pur se la norma fa “salvo quanto previsto dalla normativa vigente” e lascia riemergere un'indisponibilità assoluta al trasferimento soltanto a proposito dei beni del patrimonio indisponibile costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica e di quelli in uso a qualsiasi titolo al Senato, alla Camera, alla Corte costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale (art. 5, co. 7, richiamato dal co. 2).

Tuttavia, il decreto legislativo contiene (art. 5, co. 5) una norma apparentemente superflua che prevede: «nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione». Il termine di un anno è palesemente ordinatorio.

Sostanzialmente siamo di fronte alla stessa norma che, nel regime ordinario, consente il trasferimento senza oneri dallo Stato agli enti territoriali dei beni culturali di appartenenza pubblica richiesti per la valorizzazione -coordinata, armonizzata e integrata-

---

sulla base di “accordi su base regionale” aventi come contenuto anche i tempi e le modalità di attuazione e l’individuazione delle forme più idonee di gestione dei beni trasferiti. Or, il legislatore del federalismo demaniale sembra aver voluto dare maggiore impulso ad un procedimento che tardava a trovare applicazione, arricchendo la motivazione del trasferimento con il suo inserimento nella strategia di “programmi e piani strategici di sviluppo culturale”, propri, s’intende, di ogni regione in misura diversa per qualità e quantità.

Dunque, può intravedersi in questa norma sulla valorizzazione “strategica” di beni pubblici culturali in circolazione non onerosa verso l’ordinamento regionale un momento di sostegno dell’assetto federalista *in fieri* dell’organizzazione delle attività amministrative tendenti a conseguire il buon andamento e delle connesse responsabilità pubbliche su base regionale.

Nessun momento negoziale utile per la finanza pubblica è qui previsto; ma le previsioni generali dell’alienabilità dei beni culturali pubblici contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio già nel 2004 potrebbero trovare applicazione -se pur non immediatamente- nel caso della circolazione del bene culturale nel circuito chiuso degli enti territoriali a scopo di valorizzazione e di inserimento in programmi culturali, come illustrato nel dettaglio, dopo l’intesa tra l’Agenzia del demanio e Mibac, dal Segretario di quest’ultimo Ministero con circolare n. 18/2011.

Nel relativo regolamento il passaggio dei beni culturali all’ente territoriale è controllato attraverso la scansione di fasi procedurali: la prima regola la fase introduttiva della *richiesta* del bene da parte degli enti che, alla duplice destinazione della direzione regionale del Mibac e della filiale regionale dell’Agenzia del demanio, chiedono gli immobili individuati quali oggetto del loro interesse, illustrando le finalità e le strategie che essi intendono perseguire con l’acquisizione del bene.

La seconda fase vede la costituzione del *primo tavolo tecnico* a livello regionale nel corso del quale la direzione regionale del Mibac effettua la valutazione preliminare

sull' idoneità dell' ente richiedente e del bene richiesto alla valorizzazione voluta dalla legge.

Nella prima fase, la direzione regionale potrebbe cercare di coinvolgere anche altri comuni che, pur astrattamente idonei, non abbiano richiesto il trasferimento di beni.

Dopo la prima fase, che può dirsi dell' ammissibilità in astratto delle richieste, esclusi gli enti e i beni inidonei, si apre la seconda fase del tavolo tecnico, nel corso della quale dalla valutazione positiva dei programmi di valorizzazione presentati dagli enti territoriali, che conclude l' istruttoria, si passa alla condivisione ed accettazione da parte dei due protagonisti del trasferimento, il Mibac e, in concerto, l' Agenzia del demanio. L' accordo di valorizzazione del singolo bene con il singolo ente viene sottoscritto ed è l' Agenzia ad occuparsi di formalizzare, con atti pubblici contenenti tutte le necessarie condizioni anche risolutive, il trasferimento.

La terza fase consente di osservare che i beni culturali trasferiti conservano la natura demaniale e restano soggetti al codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004, quanto alla tutela e alla salvaguardia che, del resto, cadono nell' oggetto di uno specifico potere di ispezione periodica attribuito al Soprintendente competente per territorio.

Quanto, viceversa, all' alienabilità, è proprio il codice dei beni culturali a consentire l' alienazione dietro autorizzazione del Ministro, eccettuando soltanto i beni archeologici, quelli contenuti in musei, pinacoteche, biblioteche ed archivi, monumenti nazionali dichiarati tali per legge ed infine alcuni beni particolari, elencati all' art. 13 cod., gli affreschi, gli studi di artista, gli stemmi di famiglia, le edicole votive e qualche altro.

L' alienabilità del demanio è sintomo di esigenze finanziarie incombenti sulla gestione del bilancio e delle nuove e maggiori spese degli enti pubblici con in testa lo Stato. Ma l' alienazione dei beni culturali -che, si ripete, si deve al codice dei beni culturali e del paesaggio, non al decreto sul federalismo demaniale-, resa ancor più agevole di quella degli altri beni pubblici, suscita forti perplessità sulla legittimità della previsione

---

normativa, trattandosi di beni che costituiscono testimonianza materiale di civiltà e che “appartengono” per questo motivo al popolo, molto più dei beni demaniali costruiti dallo Stato e dagli enti territoriali per esigenze sociali anch’esse di grande rilievo, ma non paragonabili a quelle connesse all’essenza dei beni culturali.

In conclusione, è paradossale che proprio i beni culturali, testualmente esclusi dal puro e semplice trasferimento in favore degli enti territoriali, una volta trasferiti, possano venire alienati, più facilmente degli altri beni pubblici.

Sarebbe sufficiente, infatti, una variante di quel programma culturale proposto dalla Regione, che, ad es., orienti decisamente verso l’arte contemporanea la formazione delle giovani generazioni colà “amministrate”, per *riscattare* la libertà del bene culturale trasferito qualche anno prima dallo Stato previa condivisione di un programma di valorizzazione dell’arte e della civiltà medioevale; e chiederne l’autorizzazione alla vendita al competente Ministero per i beni e le attività culturali proprio in quanto per la sopravvenuta sua inidoneità ai fini culturali originari, pur se proprio questa era stata posta alla base del trasferimento.

## **6. IL MAGGIOR RIGORE NEL TRASFERIMENTO E LE RICOGNIZIONI DELL’AGENZIA DEL DEMANIO (ART. 4, CO. 17 D.L. N. 70/2011)**

Con la norma di cui all’art. 4, comma 17 e -per la fase transitoria- 18 del d.l. n. 70/2011 -che modifica l’art. 5 del d.lgs. n. 85/2010<sup>4</sup>- l’Agenzia del demanio assume il compito di effettuare la ricognizione dell’attuazione in concreto degli “accordi o intese” tra

---

<sup>4</sup> Convertito, con modificazioni, nella l. 12 luglio 2011, n. 106.

lo Stato e gli enti territoriali all'atto del trasferimento del bene demaniale in favore di questi ultimi. La relazione tecnica dell'Agenzia viene trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze che, con apposito decreto, stabilisce «i termini e le modalità per la cessazione dell'efficacia dei predetti accordi o intese, senza effetti sulla finanza pubblica».

Questo sub-procedimento che conduce al D.M. introduce una notevole innovazione restrittiva nel procedimento generale di trasferimento di beni demaniali dallo Stato agli enti territoriali, perché potenzia l'accordo avente ad oggetto il miglioramento della conservazione e valorizzazione del bene in trasferimento mediante una sanzione cassatoria nel caso di violazione di quell'accordo o intesa rilevata in sede di "ricognizione" dall'Agenzia del demanio.

Per questo motivo la novella legislativa, che in prima applicazione prevede la decorrenza del termine, entro il quale gli enti territoriali potranno presentare la "richiesta" di cui all'art.5, di trenta giorni dalla pubblicazione del D.M. che prevede le fattispecie della caducazione dell'accordo con restituzione del bene allo Stato, può considerarsi frutto di una scelta felice del legislatore.

Dalla nuova disciplina sono esclusi gli accordi e le intese che abbiano avuto attuazione anche parziale alla data del 14 maggio 2011.

L'assegnazione del bene, investe ormai l'ente territoriale della piena consapevolezza della diretta ed immediata sanzione caducatoria nel caso di violazione dell'accordo o intesa con lo Stato; ed è effettuata nella forma più solenne del d.p.c.m. su proposta del ministro dell'economia e delle finanze e con il concerto del ministro per le riforme per il federalismo, con il ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e con gli altri ministri competenti per materia entro 90 giorni dall'adozione del citato d.m.

La funzione del sub-procedimento è quella di costringere *bon gré mal gré* l'ente territoriale a valorizzare il bene onorando l'impegno assunto, pur se il programma di

alienarlo sembra porsi in contrasto proprio con la prescrizione di valorizzazione che ha accompagnato il suo trasferimento.

Fatte salve le differenze di valori in campo, può dirsi che il nostro sub-procedimento di verifica delle condizioni del trasferimento del bene demaniale agli enti territoriali ricalca quello relativo ai beni culturali, che infatti possono essere trasferiti (federalizzati) solo previa sottoscrizione di un protocollo d'intesa sulla sua valorizzazione da parte dell'*accipiens*.

La previsione del decreto "sviluppo" ha voluto allineare i due sub-procedimenti -miglioratori del trasferimento per valorizzazione- sotto l'aspetto degli obblighi dell'ente ricevente; ciò anche se tra il trasferimento dei beni culturali e quello avente ad oggetto altri beni demaniali rimane l'elemento differenziale ineliminabile che gli enti riceventi il bene demaniale -(ad eccezione dei beni di demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che conservano la loro condizione giuridica)-, laddove ad essere trasferito sia un bene demaniale non culturale, direttamente lo classificano nel proprio patrimonio disponibile. Con le evidenti conseguenze in tema di alienabilità immediata in ogni tempo (di un bene che era stato demaniale nella proprietà statale) e senza la preventiva, specifica autorizzazione ministeriale.

## 7. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

SUL DIBATTITO CONCERNENTE LA SOPRAVVIVENZA DEL CONCETTO DI *DEMANIO REGIONALE* E SULL'«EVENTUALITÀ» DEL REGIME DEMANIALE DI CUI ALL'ART. 823 CODICE CIVILE

F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009, 720; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 65 ss.; A. ROTA, *I beni demaniali dopo le riforme - proprietà del bene e titolarità della funzione*, Padova, 2007; V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Premesse ad una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979; ID., *Beni pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, 1984; ID., *Beni pubblici ed interesse pubblico*, in

---



AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, II, p. 179ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Conflitto tra proprietà pubblica e privata in tema di demanio marittimo e proponibilità dell'azione*, in *Foro it.*, 1960, I, p. 334; A. M. SANDULLI, *Beni pubblici*, voce dell'*Enc. dir.*, V, Milano, 1959, p. 227; M. S. GIANNINI, *Beni pubblici*, Roma, 1993; G. PALMA, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Torino, 1993; G. NAPOLITANO, *La Patrimonio dello Stato s.p.a.: tra passato e futuro, verso la scomposizione del regime demaniale e la gestione privata dei beni pubblici*, in *Annuario A.I.P.D.A.* 2004, 251 e in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, 541.

#### SUI BENI DEMANIALI CULTURALI E SULLA LORO VALORIZZAZIONE

A. ROMANO, *Demaniale e patrimoniale a proposito dei beni culturali*, in V. Caputi Iambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 1999; G. BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. amm.*, 1970, 617; A. Angiuli e V. Caputi Iambrenghi (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005; M. CAMMELLI, G. SCIULLO, C. BARBATI, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011; A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2009; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008; A. FERRETTI, *Il decreto sviluppo e la tutela dei beni culturali. Come scardinare un sacro principio senza colpo ferire*, in *Leggi Oggi.it* 16 maggio 2011; G. SEVERINI, *Commento art. 112*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, M. A. Sandulli (a cura di), Milano, 2006; A. L. TARASCO, *Beni patrimoniali e attività culturali. Attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, 297 ss.; J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, Monchrestien, EJA, 2007, première partie; V. SESSA, *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2011, n. 1.

SUL FEDERALISMO DEMANIALE

A. FERRETTI, *Le linee guida per la elaborazione del programma di valorizzazione. Criticità e prospettive*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 6/2011; R. LOIERO, *Il federalismo demaniale*, Roma, 2010; . F. Ferrari (a cura di), *Il federalismo demaniale. Atti del Seminario (Roma 11 marzo 2010)*, Torino, 2010; M. ANTONIOL, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, 2010; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid* 2009; G. MACIOTTA, F. BASSANINI, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); V. NICOTRA, F. PIZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); L. ANTONINI, *Cosa cambia col federalismo demaniale?*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net); L. FIORENTINO, *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, p. 831 e ss.; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, XII ed., Napoli, 2007; R. PEREZ, *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, p. 809 e ss.; A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 12-1233; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Astrid* 2010, 20 ss.; F. ZAMMARTINO, *Alcune considerazioni sul federalismo demaniale*, in *Giust. amm.*, n. 7/2011.