

LE FEDERALISME DOMANIAL

RAPPORT ANNUEL - 2011 - ITALIE

(Août 2011)

Prof. Vincenzo CAPUTI IAMBRENGHI

SOMMAIRE

- 1. LA TRADITION NORMATIVE DU DOMAINE ET DU PATRIMOINE DE L'ETAT**
- 2. *NOVUM* DU FEDERALISME DOMANIAL: UNE DEFINITION RENVERSEE**
- 3. LA LOI DE DELEGATION ET LA LOI DELEGUEE: MISE EN VALEUR ET ALIENABILITE DES BIENS**
- 4. L'OPERATION FINANCIERE DU TRANSFERT DES BIENS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES**
- 5. LES BIENS CULTURELS DANS LE FEDERALISME DOMANIAL**
- 6. LA PLUS GRANDE RIGUEUR DANS LE TRANSFERT ET LES ACTIVITES RECOGNITIVES DE L'AGENCE DU DOMAINE (ART. 4, CO. 17, D.L. N. 70/2011)**
- 7. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES**

1. LA TRADITION NORMATIVE DU DOMAINE ET DU PATRIMOINE DE L'ETAT

L'une des plus anciennes traditions du système juridique italien exige que tous les biens du domaine public soient gérés par les seuls organismes ayant le territoire dans leur structure juridique, et agissant pour le bien-être de la population.

Donc, selon l'organisation publique actuelle, les biens domaniaux appartiennent seulement à l'Etat, aux régions, aux provinces et aux communes.

La nature juridique de ces organismes, évidemment, implique avant tout le contrôle du domaine ouvert à l'usage public et le devoir de garantir cet usage pour tous: il s'agit, pour l'Etat, d'un domaine exclusif, maritime, hydrique, militaire (art. 822, co. 1, cod. civ.) et d'un domaine éventuel, étendu aux biens qui pourraient appartenir à des particuliers et qui, seulement au cas où ils appartiennent à l'Etat, font également partie du domaine public (art. 822, co.2, cod. civ.).

Ici le livre III du code civil (1941) énonce: «les routes, les autoroutes, les chemins de fer; les aéroports, les aqueducs; les édifices d'intérêt historique, archéologique et artistique, selon les lois en la matière; les collections des musées, des pinacothèques, des archives, des bibliothèques; enfin, les autres biens qui sont par la loi soumis au régime propre au domaine public».

L'art. 824 précise que: «Les biens appartenant aux catégories indiquées au deuxième alinéa de l'art. 822, s'ils appartiennent aux provinces et aux municipalités (et même aux régions, aujourd'hui,) sont soumis au régime du domaine public. Au même régime sont soumis les cimetières et les marchés municipaux».

A ce point-là, il faut considérer que la règle intermédiaire - l'art. 823 Cod. civ. - mentionne la "condition juridique" des biens domaniaux en termes d'inaliénabilité absolue, à moins d'une éventuelle constitution de "droits au profit de tiers...dans les modalités et dans les limites établies par les lois qui les concernent", en se rapportant, évidemment,

avant tout, aux concessions domaniales régies par les lois spéciales sur les biens en question.

Cette tradition juridique n'a pas été dérogée - en ce qui concerne le point de vue subjectif de la propriété domaniale - dans l'actuelle phase législative de mise en place du fédéralisme domanial.

En réalité, ce dernier permet un passage des biens domaniaux et du patrimoine indisponible, art. 826, 828 e 830, alinéa 2, de l'Agence du Domaine, un organisme du Ministère de l'Economie et des Finances, aux collectivités territoriales qui les demandent (qui du reste étaient déjà titulaires d'un propre domaine : les municipalités possèdent même un domaine spécifique, à savoir les cimetières et les marchés).

Comme nous allons le voir, la situation est tout à fait différente pour ce qui est de l'aliénabilité des biens transférés.

2. NOVUM DU FEDERALISME DOMANIAL: UNE DEFINITION RENVERSEE

On peut observer avant tout que la définition de fédéralisme domanial, ainsi que la définition de fédéralisme fiscal, est née dans la doctrine du droit financier des Etats-Unis; ces derniers présentent, comme on le sait, une structure organisationnelle d'Etat fédéral. C'est pourquoi on appelle fédéral dans ce pays tout ce qui ne concerne pas d'une façon directe les différents Etats, mais le gouvernement central.

Tout à fait à l'opposé, à commencer par notre système constitutionnel, à savoir une république qui, tout en reconnaissant pleinement et même en encourageant la promotion de l'autonomie locale, *est une et indivisible* (art. 5 Cost.), le concept juridique de fédéralisme se réfère avant tout à une technique de passage des responsabilités et des

fonctions de l'Etat aux régions, aux provinces et aux communes, en leur reconnaissant une pleine autonomie, aussi bien pour les charges fiscales que pour les dépenses¹.

La Constitution italienne, réformée au titre V par la loi constitutionnelle n. 3 de 2001, prévoit à l'art. 119, pour les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions, non seulement l'autonomie financière pour les recettes et les dépenses - c'est à dire le pouvoir de calculer et d'appliquer les impôts et les revenus et de disposer «de coparticipations au produit des recettes étatiques rapportables à leur territoire (co. 1), mais aussi un «domaine et un patrimoine qui leur sont propres, attribués selon les principes généraux déterminés par la loi de l'Etat» (alinéa 6).

La règle constitutionnelle n'est pas auto applicative, comme l'a souvent précisé la Cour constitutionnelle (Cour Cost., nn. 241/2004, 423/2004 et 102/2008), ce qui fait que la loi de l'Etat est arrivée pour la mettre à exécution, lorsque l'on a pensé qu'il était temps de mettre en place le fédéralisme politique, c'est-à-dire la transformation de l'Etat unitaire en Etat fédéral (il s'agirait du premier cas dans l'histoire politique), en partant de l'exaltation du système juridique régional, en ce qui concerne le transfert gratuit du domaine public et, dans le projet, en ce qui concerne le sub-système fiscal (... qui n'est pas encore mûr).

3. LA LOI DE DELEGATION ET LA LOI DELEGUEE: MISE EN VALEUR ET ALIENABILITE DES BIENS

¹ Le fédéralisme fiscal est, donc, «une réaction à l'excès de localisme et à l'excès de différences entre les collectivités locales et entre les Etats dans un Etat fédéral»; la réaction manifeste la tendance à affirmer «l'exigence d'uniformité et de centralisation relativement à l'excès de différenciation et de décentralisation». A ce sujet, voir la synthèse très claire de V. RAELI, *Il federalismo fiscale e il ruolo della Corte dei Conti*, en *Federalismi 2011* et la bibliographie que nous citons.

La première caractéristique qui se dégage de la réglementation sur le fédéralisme domanial est l'entrée en vigueur, comme un ballon d'essai, des règles sur le transfert gratuit de l'Etat aux municipalités, aux provinces et aux régions des biens domaniaux et du patrimoine indisponible, une sorte d'anticipation du fédéralisme fiscal, qui s'est arrêté à la loi de délégation du 5 Mai 2009, n. 42, *Délégation au Gouvernement en matière de fédéralisme fiscal, dans l'application de l'art. 119 Cost.*

C'est dans ces conditions que voit le jour le premier décret législatif délégué (par la loi n. 42/2009, art. 2 et 19) n. 85/2010: *"Attribution aux municipalités, provinces, villes métropolitaines et régions d'un patrimoine"*.

Il faut donc analyser la loi n. 42/2009, qui, à l'art. 198, intitulé "Patrimoine des municipalités, provinces, villes métropolitaines et régions", prévoit le contenu et les limites de la délégation au gouvernement pour la constitution d'un grand patrimoine des collectivités territoriales.

Comme on l'a observé récemment, le phénomène qui soutend le fédéralisme domanial est le résultat d'une réévaluation du critère intrinsèque à la valeur des choses, des biens, en clarifiant les responsabilités.

Le "recensement raisonné des biens", inclu dans le processus en question, finit par obliger les ministères "à rendre publiques les motivations pour lesquelles ils retiennent un bien en leur propriété, et pourvoit au déplacement juridique vers le gouvernement territorial qui peut mieux gérer et mieux valoriser ce même bien dans l'intérêt général »².

² L. ANTONINI, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, en *Federalismi* n. 25/2009.

Il est bien vrai que les biens de tous étaient sur le point de devenir les biens de personne. Peu persuasive semble d'ailleurs la définition que l'A. - en glosant sur le Rapport du gouvernement au décret délégué - offre à la «logique du code civil 1942, où on se limite à définir à qui revenait la titularité du bien».

En réalité, dans cette autospoliation de l'Etat, il faut voir un essai -- racheté en principe à travers la valorisation imposée à la collectivité territoriale -- de revivifier le bien public plutôt que de le voir dépérir dans un régime de propriété publique de l'Etat, où il serait de plus en plus négligé en raison des circonstances financières.

C'est dans ce cadre que s'insère le devoir de la collectivité locale de mettre en valeur et d'exploiter le bien transféré, même avant que sa vente ne soit décidée par le conseil municipal, provincial, ou par la région.

La valorisation est préalable en vue de ce même transfert et l'art. 4, dernier alinéa, donne aux municipalités le pouvoir d'ajouter au transfert du bien de l'Etat le pouvoir d'entreprendre une variation du plan d'urbanisme pour favoriser la valorisation fonctionnelle, après l'attestation de congruité de la valeur marchande effectuée par l'Agence du Domaine (ou par l'office du territoire, pour les biens publics du patrimoine), par délibération municipale.

Un effet direct de variation urbanistique ne peut advenir sans l'intervention de la région, après la publication de l'arrêté n. 340 du 2009 de la Cour constitutionnelle qui protège la compétence régionale concurrente sur les variations aux plans d'urbanisme des municipalités.

Le soin particulier que l'on accorde à la discipline de valorisation du bien à transférer est justifié, vu que l'administration centrale recevra de l'éventuelle vente du

Au contraire, le code civil discipline (art. 823), la *condition juridique* du domaine, ce qu'il est impossible de prétendre aujourd'hui du législateur, vu les programmes d'aliénation de plus en plus fréquents, une longue série de lois spéciales, antérieures au code civil, offre une discipline fonctionnelle des biens publics tout à fait adaptée à notre époque.

Voir le t.u. des eaux et des installations électriques de 1933, la loi Croce-Bottai 1939 sur les biens culturels, le code de la navigation - droit encore vigueur - les lois sur les routes et les autoroutes, sur les aérodromes, etc..

bien, désormais local, 25%, à destiner à l'amortissement de la dette publique: donc, le cointérêt de l'Etat pousse le législateur, dans ce cas particulier, à augmenter la recette de la vente éventuelle du bien transféré. Il ne faut pas oublier que, comme le prévoit l'art. 2, alinéa 2 du décret législatif, les collectivités territoriales en difficulté financière peuvent obtenir le transfert des biens du Domaine, mais ils ne peuvent pas les vendre ; cela conformément au fait que l'on considère comme un objet de sanction les difficultés financières des collectivités locales.

C'est toujours à la valorisation que l'on peut reconduire la prévision de l'envoi du bien transféré aux fonds communs de placement immobilier (réglés par le décret législatif du 24 Février 1998, n. 58).

Ces fonds, auxquels peut participer aussi la Chambre des dépôts et des prêts (art. 3, 6.4 bis, décret loi n. 5/2009) sont divisés en parties attribuables à chacune des participations, privées ou publiques; et ils sont administrés par une société de gestion de l'épargne. La gestion ainsi réorganisée est aussi protégée contre toute action exécutive des créanciers de la société de gestion, ainsi que des créanciers de chacun des organismes participants.

4. L'OPERATION FINANCIERE DU TRANSFERT DES BIENS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le fédéralisme domanial a donc introduit un panachage des institutions et parfois des concepts traditionnels, en attribuant la propriété de certains biens du Domaine - avant tout identifiés et répertoriés par le Ministère de l'Economie et des Finances - à des municipalités, des provinces et des régions «qui les demandent».

Toutefois, la classification de ces biens à l'intérieur de l'organisation de la collectivité locale qui les reçoit dans son patrimoine disponible – à l'exception des biens du domaine maritime, hydrique et aéroportuel, qui conservent la même condition juridique

domaniale au sein de la collectivité territoriale - ouvre la porte à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de vente du bien même, probablement pour satisfaire les exigences financières du nouveau propriétaire public.

À cet égard, on remarque que le rapport technique - financier du Bureau de comptabilité sur le texte de l'art. 6 du décret législatif général 2010, n. 85, consacré à la valorisation des biens à travers des fonds communs de placement immobilier, se réfère à tous les biens transférés aux autorités locales qui, une fois effectuée la valorisation, entre autres à travers des procédures de variation des plans d'urbanisme, peuvent être vendus directement, ou moyennant les fonds communs de placement, participés ou non par la Chambre des dépôts et des prêts.

La vérification de l'aptitude des établissements publics territoriaux à recevoir chacun des biens demandés en transfert suit des règles, fondées par la loi de délégation, sur les principes de territorialité, subsidiarité, proportionnalité adéquate, simplification, capacité financière, relation avec les compétences et les fonctions, mais aussi mise en valeur de l'environnement.

L'avantage pour la population représentée par la communauté territoriale destinataire du transfert gratuit du bien domanial, qui devient municipal, est direct, mais aussi indirect: en effet, les nouveaux propriétaires du domaine pourront, à travers la valorisation en termes de qualité des édifices indirectement utilisés par l'Etat, mettre à disposition et administrer, au profit des citoyens, les biens du domaine maritime et hydrique, délimités, cependant, par l'intérêt régional - les aéroports d'intérêt régional (art. 698 Cod. navig.), les mines et les édifices de l'Etat autres que ceux que nous venons de citer.

Le fédéralisme domanial, évidemment, pourrait résoudre, en effet, sicut est in votis, les problèmes de l'asphyxie administrative qui pèsent sur tous les biens domaniaux situés dans le territoire national, pour soutenir les dépenses administratives dont les finances publiques doivent se charger en utilisant des ressources qui ne cessent de s'amenuiser.

Les anciennes maisons des cantonniers étaient, par exemple, les sièges de l'entretien du domaine routier de l'Etat; si aujourd'hui elles ont toutes été vendues, démolies, ou, pire encore, abandonnées, c'est parce que les cantonniers, les ouvriers des routes n'existent plus, et que les travaux d'entretien des voies publiques, décidés à la fois par les bureaux de l'Anas ou par des établissements publics propriétaires des routes, exigent désormais des activités, des machines et des matériaux de type industriel. La propriété des domaines côtiers de l'Etat a souffert de la négligence de l'administration et a connu une véritable détérioration, due surtout aux défaillances financières de l'Etat, très fréquentes et bien connues: par exemple, le personnel des bureaux de capitainerie de port, pour la plupart émigré vers le nouveau Ministère de l'Environnement (et de la protection du territoire et de la mer) lorsque celui-ci a été fondé en 1986, n'a pas été suffisamment réintégré, ce qui a entraîné l'abandon de vastes zones du littoral.

Cependant cette situation problématique ne pouvait pas justifier la solution prévue par le Ministère de l'Economie et des Finances, qui visait à attribuer aux anciens gérants d'établissements balnéaires, et aux nouveaux entrepreneurs demandants, un droit de surface sur la zone côtière jusqu'à 300 mètres de la mer, pour une période de 90 ans.

Les réactions de la Commission européenne et de l'opinion générale italienne ont, d'abord, poussé le ministre à réduire à 20 ans la concession de la superficie, et, ensuite, à supprimer la règle qui avait été insérée dans le décret-loi "Développement" n. 70 de 2011.

On peut observer, à cet égard, qu'en France, où le problème de la jouissance publique de la côte n'est pas moins sérieux qu'en Italie, il existe depuis 1975 (à l'initiative du premier Ministre Jacques Chirac) le bureau du Conservateur du littoral, qui administre, avant tout, un littoral long de 5533 km.

Par une loi votée par l'Assemblée nationale le 3 Janvier 1986, la bande côtière jusqu'à 100 mètres de la mer a été interdite à toute nouvelle construction, même s'il s'agit

de constructions provisoires. Et on a doté le Conservateur du littoral d'un budget de 30 millions d'euros pour acquérir, avec droit de préemption, des propriétés immobilières mises en vente par leurs propriétaires dans les environs de la côte³.

Les accords économiques et financiers prévus par le décret législatif par rapport au cadre juridique de la valeur d'échange du bien domanial qui est passé sous la propriété de la communauté territoriale, semblent équilibrés: les redevances de concession ou de location que les collectivités territoriales touchent pendant la gestion des biens transférés, seront défalquées des allocations financières que l'Etat leur reconnaîtra à l'occasion de la mise en place du fédéralisme fiscal; au contraire, en cas d'aliénation du bien transféré – au prix estimé par le Ministère de l'Economie et des Finances, comme nous l'avons déjà précisé – la collectivité territoriale garde pour elle-même 75% du prix net, tandis que 25% demeure à disposition du dit Ministère pour l'amortissement de la dette publique.

Le deuxième alinéa de l'art. 5 du décret législatif n. 85/2010 prévoit l'exclusion de la «fédéralisation» des édifices utilisés par l'administration publique, des ports, des aéroports d'importance nationale ou internationale, de tous les réseaux d'intérêt de l'Etat, y compris l'énergie et les chemins de fer, les «biens appartenant au patrimoine culturel» à l'égard desquels, cependant, on précise : «sauf ce qui est prévu par la loi applicable», précision qui renvoie non pas aux délégations législatives du littoral en faveur des régions et des municipalités, mais au régime de l'aliénabilité des biens culturels.

A cet égard on doit observer que l'art. 6 du décret législatif, reprenant les éléments essentiels de la loi n. 86/1994, - l'une des premières lois "organiques" sur l'aliénation des édifices de l'Etat, y compris les édifices culturels - prévoit l'attribution, par

³ L'institution de ce précieux fonctionnaire responsable de la gestion des biens domaniaux, caractérisée par une plus intense convergence d'intérêts généraux de toute la communauté, a conduit il y a quelque temps la république française à acheter pour le prix de 26.8 millions d'euros, en exerçant le droit de préemption, une extension de 3.000 hectares de plages, dunes, lagunes et étangs sur le littoral de la Camargue, entre le delta du Rhône et la mer Méditerranée.

l'Etat, des fonds immobiliers participés par les collectivités locales et, après leur demande, des biens en transfert gratuit.

A travers les fonds immobiliers, les collectivités peuvent obtenir des fonds pour acheter (surtout par des contrats avec des particuliers) d'autres biens «fonctionnels à la valorisation du patrimoine immobilier» et peuvent vendre des biens qui appartenaient à l'Etat, à travers la discipline des quote-parts.

5. LES BIENS CULTURELS DANS LE FEDERALISME DOMANIAL

Les biens culturels ont été «exclus dans tous les cas» (art. 5 «Typologie des biens») par la procédure spéciale de transfert fédéraliste, même si la règle «sauf dispositions de la loi en vigueur» a fait de nouveau émerger une indisponibilité absolue au transfert uniquement à propos des biens du patrimoine non disponible en dotation à la Présidence de la République et des biens utilisés, à n'importe quel titre, par le Sénat, la Chambre, à la Cour constitutionnelle, et également par les organismes relevant de la Constitution (art. 5, alinéa 7, rappelé par l'alinéa 2).

Cependant le décret législatif prévoit (art. 5, alinéa 5) une règle, qui peut paraître superflue, selon laquelle «dans le cadre des accords spécifiques pour la valorisation et dans le cadre des programmes et plans stratégiques de développement culturel qui s'en suivent, définis selon l'art. 112, alinéa 4, du code des biens culturels et du paysage, visé au décret législatif 22 Janvier 2004, n. 42, l'Etat pourvoit, d'ici un an de l'entrée en vigueur du présent décret, au transfert aux régions et aux autres collectivités territoriales, selon l'art. 54, alinéa 3, du code cité, des biens et des choses indiqués par les susdits accords de valorisation». Le terme d'un an, évidemment, n'est pas du tout péremptoire.

Nous sommes, en fait, face à la même disposition qui, en régime ordinaire, permet le transfert, sans charges pour l'Etat, aux régions, provinces et municipalités, des

biens culturels d'appartenance publique demandés pour la valorisation - coordonnée, harmonisée et intégrée – d'après des "accords sur base régionale" qui prévoient des temps et des modalités d'exécution et d'élaboration des formes de gestion les plus appropriées aux biens transférés. Or, le législateur du fédéralisme domanial semble avoir voulu donner la plus grande impulsion possible à une procédure qui tardait à être appliquée, en améliorant la motivation du transfert par son inclusion dans la stratégie des «Programmes et des plans stratégiques de développement culturel», qui appartiennent, bien sûr, à chaque région, de manière différente en qualité et quantité.

Donc, on peut définir remarquable cette règle sur la valorisation "stratégique" des biens publics culturels qui passent gratuitement au système juridique régional; il s'agit d'un moment de soutien de l'ordre fédéraliste *in fieri* de l'organisation des activités administratives visant à la bonne marche de l'administration et donc des responsabilités publiques à base régionale.

Aucun revenu utile dans la négociation de la finance publique n'est ici prévu: cependant les prévisions générales de l'aliénabilité des biens culturels publics, qui font partie du code des biens culturels et du paysage déjà depuis 2004, pourraient être appliquées - même s'il faudra attendre - dans le cas de la circulation des biens culturels dans le circuit fermé des collectivités territoriales, dans le cadre de la valorisation et de l'insertion dans les programmes culturels, après l'entente entre l'Agence du Domaine et le Mibac - Ministère pour les biens et les activités culturelles - ainsi que l'explique en détail le Secrétaire du dit Ministère, à travers sa note circulaire n. 18/2011.

Dans ce règlement, le transfert des biens culturels à une communauté territoriale est contrôlé au moyen de différentes étapes de procédure: la première étape régit la phase d'introduction de la requête du bien de la part des collectivités qui demandent aussi bien à la direction régionale du Mibac qu'à la filiale régionale de l'Agence du Domaine, les édifices qui les intéressent, en illustrant à l'Etat les buts et les stratégies qu'elles entendent poursuivre en acquérant la propriété en question.

La deuxième phase voit la constitution de la *première table technique* au niveau régional, pendant laquelle la direction régionale du Mibac présente son évaluation préliminaire, concernant d'une part l'aptitude de la collectivité territoriale requérante, et d'autre part la pertinence de la propriété à être valorisée selon les critères prévus par la loi.

Dans la première phase, la direction régionale pourrait aussi tenter d'impliquer d'autres municipalités, qui, bien qu'elles soient théoriquement aptes, n'ont pas demandé le transfert de biens domaniaux.

Après la première phase, que l'on pourrait nommer phase de recevabilité abstraite des requêtes, à l'exclusion des organismes et des biens impropres, s'ouvre la seconde phase de la table technique, au cours de laquelle, de l'évaluation positive des programmes de valorisation présentés par les collectivités territoriales, qui clôt l'instruction, l'on passe au copartage et à l'acceptation par les deux protagonistes du transfert, le Mibac et, de concert, l'Agence du Domaine.

L'accord de valorisation de chaque bien est signé avec la collectivité territoriale et c'est l'Agence qui doit s'occuper de formaliser le transfert, par des actes publics contenant toutes les conditions nécessaires, même résolutives.

La troisième phase nous permet d'observer que les biens culturels transférés conservent leur nature domaniale et restent assujettis au code des biens culturels et du paysage, pour ce qui est de leur protection et de leur sauvegarde ; d'ailleurs, ces biens feront l'objet d'un contrôle périodique confié à la Direction territoriale des Beaux Arts.

Par contre, en ce qui concerne l'aliénabilité, c'est justement le code des biens culturels qui accorde l'aliénation après autorisation du ministre, sauf pour les biens archéologiques, les biens situés dans les musées, les pinacothèques, les bibliothèques et les archives, les monuments nationaux, déclarés tels par la loi ; et enfin, les biens particuliers énumérés par l'art. 13 cod., c'est à dire les fresques, les études d'artistes, les armoiries de famille, les niches votives et quelques autres biens particuliers.

L'aliénabilité du Domaine est représentative des besoins financiers qui incombent sur la gestion du bilan et des dépenses accrues qui pèsent sur les organismes publics, avec en tête l'Etat. Mais la vente des biens culturels, prévue - nous le répétons - par le code des biens culturels et du paysage et non par le décret sur le fédéralisme domanial – devenue encore plus facile que la vente des autres biens publics, suscite de fortes perplexités à propos de la légitimité de la prévision même de la loi.

En effet, il s'agit d'une catégorie juridique dont l'*ubi consistam* est un témoignage matériel de civilisation, composée de biens qui appartiennent, pour cela, au peuple, encore plus que les biens domaniaux en général, surtout s'ils ont été bâtis par l'Etat et par les collectivités territoriales pour des besoins sociaux - eux aussi très importants -- mais qu'il est impossible de rapporter à l'essence des biens culturels.

Bref, il est paradoxal que les biens culturels, justement, en droit positif exclus du pur et simple transfert en faveur des collectivités territoriales, une fois qu'ils ont été transférés, puissent être vendus plus facilement que d'autres biens publics.

Il suffirait, en effet, d'introduire une variation du programme culturel proposé par une région et concordé avec le Ministère, qui, par exemple, orienterait fermement vers l'art contemporain la formation des jeunes générations de la région, pour racheter le bien culturel, transféré quelques années plus tôt par l'Etat après avoir concordé un programme de valorisation de l'art et de la civilisation du moyen-âge; et il suffirait aussi de demander l'autorisation de sa vente au Mibac, puisque certains biens ont perdu au fil du temps leur utilité culturelle d'origine, même si cette utilité première avait été la motivation principale de la demande de transfert.

6. LA PLUS GRANDE RIGUEUR DANS LE TRANSFERT ET LES ACTIVITES RECOGNITIVES DE L'AGENCE DU DOMAINE (ART. 4, CO. 17, D.L. N. 70/2011)

Par la règle fixée à l’art. 4, alinéa 17 et – pour la phase transitoire – à l’art. 18 du d.l. n. 70/2011 , qui modifie l’art. 5 du décret législatif n. 85/2010, l’Agence du Domaine est chargée d’effectuer une “activité récognitive” sur l’exécution concrète des “accords ou des ententes” entre l’Etat et les collectivités territoriales au moment du transfert du bien domanial en faveur de ces dernières.

Le rapport technique de l’Agence est envoyé au Ministère de l’Economie et des Finances, qui, par décret spécial, fixe “les termes et les modalités pour la cessation des effets des accords ou ententes précités, sans aucun effet sur la finance publique”.

Ce sous-processus, de même que le décret ministériel, introduit une innovation restrictive essentielle dans la procédure générale de transfert des biens domaniaux de l’Etat aux collectivités territoriales, car il renforce le contenu de l’accord visant à améliorer la conservation et la valorisation de la propriété transférée, moyennant une sanction de cassation en cas de violation de l’accord ou de l’entente découverte à l’occasion d’une récognition de l’Agence du Domaine.

C’est pour cela que la modification de la loi, qui en première application prévoit un délai précis dans lequel les collectivités territoriales peuvent présenter leur “demande”, visé à l’art. 5, à savoir trente jours à partir de la publication du décret du Mibac où sont indiqués les cas de caducation de l’accord avec restitution du bien à l’Etat, peut être considérée comme le résultat d’un choix heureux du législateur.

De cette nouvelle discipline restent exclus les accords et les ententes qui ont été réalisés, ne serait-ce que partiellement, à la date du 14 Mai 2011.

Une fois le bien assigné, les administrateurs des collectivités territoriales doivent être conscients qu’ils risquent une sanction de cassation directe et immédiate en cas de violation de l’accord ou de l’entente avec l’Etat ; cette sanction est appliquée sous la forme la plus solennelle du décret du président du Conseil des Ministres (d.p.c.m.) sur proposition du ministre de l’Economie et des Finances et de concert avec le ministre pour les réformes fédéralistes, le ministre pour les rapports avec les régions et la cohésion territoriale ainsi

que d'autres ministres compétents en la matière, d'ici 90 jours de l'adoption du décret ministériel déjà cité.

Cette sub-procédure a pour but d'obliger, bon gré mal gré, les collectivités territoriales à valoriser les biens, en respectant l'obligation acceptée, même si le programme de la vente semble être en contradiction quant à la prescription de valorisation qui a accompagné son transfert.

A part les différences de valeur que l'on peut constater, on peut dire que notre sous-processus de vérification des conditions du transfert du bien domanial aux collectivités territoriales reprend le processus qui concerne les biens culturels ; en effet, ces derniers ne peuvent être transférés (fédéralisés) qu'après la signature d'un protocole d'entente concernant leur valorisation par l'action de l'*accipiens*.

Le but du décret-loi «Développement » est d'aligner les deux sous-procédures – qui améliorent le transfert visant la valorisation – quant aux obligations de l'organisme territorial receveur ; cependant, entre le transfert des biens culturels et le transfert ayant pour objet des biens domaniaux appartenant à d'autres catégories, il reste un élément qui fait la différence : la collectivité recevant le bien domanial (sauf les biens du domaine maritime, hydrique et aéroportuel, qui conservent leur condition juridique), lorsqu'il s'agit d'un bien domanial non culturel, le classe directement dans son propre patrimoine disponible.

Cela entraîne des conséquences évidentes à propos de l'aliénabilité immédiate et possible (d'un bien qui avait été domanial dans la propriété de l'Etat), sans autorisation ministérielle spécifique préalable.

7. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

SUR LE DÉBAT À PROPOS DE LA SURVIE DU CONCEPT DE DOMAINE RÉGIONAL ET DE L'«ÉVENTUALITÉ» DU RÉGIME DOMANIAL VISÉ À L'ART. 823 COD. CIV.

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.

SUR LES BIENS DOMANIAUX CULTURELS ET SUR LEUR VALORISATION

A. ROMANO, *Demaniale e patrimonialità 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. CAMELLI, 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.

SUR LE FÉDÉRALISME DOMANIAL

A. FERRETTI, *Le linee guida per la elaborazione del programma di valorizzazione. Criticità e prospettive*, in 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; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it; L. ANTONINI, *Cosa cambia col federalismo demaniale?*, in 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.