

## DIRITTO PUBBLICO

CORTE COSTITUZIONALE, 4 settembre 2005, n. 177 — CAPOSTOSTI *Presidente* — BILE *Estensore* — Regione Autonoma della Sardegna (Avv. Contu) c. Presidenza consiglio dei ministri (Avv. Stato).

**Demanio e patrimonio dello Stato - Regione Sardegna - Immobili esistenti nel territorio regionale - Indicazione appartenenza al patrimonio statale - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione - Inammissibilità.**

(Statuto speciale per la Sardegna, art. 14; d.l. 25 settembre 2001 n. 351, art. 1; l. 23 novembre 2001 n. 410, art. 1).

*Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Sardegna in relazione al decreto 19 luglio 2002 del direttore dell'Agenzia del demanio che ha individuato come appartenenti al patrimonio dello Stato alcuni beni esistenti nel territorio regionale, avendo ad oggetto non già una "vindicatio potestatis", ma una "vindicatio rerum" è inammissibile (1).*

"1. — La regione siciliana e la regione Sardegna hanno proposto due conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento al decreto del direttore dell'agenzia del demanio in data 19 luglio 2002, che (nell'allegato A) individua come appartenenti al patrimonio dello Stato taluni beni immobili esistenti nei rispettivi territori.

La regione siciliana ritiene che il decreto in esame leda le proprie attribuzioni, violando l'art. 33 dello statuto speciale e le norme

(1) La nota segue a p. 568.

di attuazione in materia di demanio e patrimonio, approvate con d.p.r. 1° dicembre 1961 n. 1825, nonché il principio costituzionale di leale cooperazione; e ne chiede l'annullamento nella parte relativa ai beni siti sul suo territorio. In particolare, sostiene che le citate disposizioni – immediatamente operative sin dall'entrata in vigore dello statuto – hanno sostituito la regione allo Stato nella titolarità dei beni ad essa assegnati, senza necessità di ulteriori atti.

Dal canto suo, la regione Sardegna afferma che l'elenco allegato all'impugnato decreto comprende beni di cui essa è già proprietaria, ai sensi dell'art. 14 dello statuto, essendo ormai cessata la loro connessione con servizi di competenza dello Stato; ed aggiunge che, ciò malgrado, nessun organo dello Stato gliene ha mai trasferito il possesso.

2. – Poiché le regioni ricorrenti chiedono l'annullamento del medesimo provvedimento in base a motivazioni sostanzialmente coincidenti, pur se riferite alle rispettive norme statutarie, i due giudizi possono essere riuniti e decisi con unica pronuncia.

3. – Di entrambi i ricorsi l'avvocatura generale dello Stato eccepisce pregiudizialmente l'inammissibilità, per difetto – tra l'altro – del necessario tono costituzionale, in quanto sia l'uno che l'altro si risolverebbero in una mera *vindicatio rerum*.

3.1 – L'eccezione è fondata.

L'impugnato provvedimento del 19 luglio 2002 è stato emanato in applicazione dell'art. 1, comma 1°, d.l. 25 settembre 2001, n. 351 (convertito in legge dalla l. 23 novembre 2001, n. 410), secondo il quale l'agenzia del demanio – per procedere al riordino, alla gestione ed alla valorizzazione del patrimonio dello Stato – individua, con propri decreti dirigenziali, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici, i singoli beni, distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile.

In particolare, il provvedimento in esame, riproducendo testualmente il contenuto delle citate disposizioni di legge, riafferma che l'iscrizione di immobili statali nell'elenco allegato ha la sola funzione di dichiararne la proprietà ai fini dell'art. 2644 c.c., con effetti sostitutivi dell'iscrizione in catasto (art. 2); e prevede che contro l'iscrizione è ammesso ricorso amministrativo all'agenzia medesima entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto nella *Gazzetta ufficiale* della repubblica, fermi gli altri rimedi di legge (art. 3).

3.2 – Le regioni ricorrenti muovono entrambe dalla premessa che l'iscrizione, nell'elenco allegato al decreto impugnato, di immobili siti nei rispettivi territori lede i diritti ad esse riconosciuti dalle norme statutarie, caratterizzate da immediata operatività (art. 33, comma 1°, dello statuto siciliano, secondo cui «Sono altresì assegnati alla regione, e costituiscono il suo patrimonio, i beni dello Stato oggi esistenti nel territorio della regione e che non sono della specie di quelli indicati nell'articolo precedente [beni demaniali]»; art. 14, 1° e 2° comma, dello statuto sardo, secondo cui «La regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo» e «I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione»).

Le pretese delle ricorrenti sono perciò fondate esclusivamente sulla dedotta appartenenza ad esse dei beni in esame, senza alcun riferimento a (neanche ipotizzate) lesioni di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, in ragione di un eventuale nesso di strumentalità necessaria tra beni e attribuzioni.

Questo specifico contenuto rende manifesto come i conflitti siano in realtà diretti soltanto all'accertamento del titolo giuridico di appartenenza dei beni.

Che si tratti di questioni meramente patrimoniali – di competenza dei giudici comuni (sent. n. 179 del 2004, che segue, e n. 213 del 2001, *Foro it.*, 2001, I, c. 3440) – si ricava anche dalla riserva, formalmente esplicitata dalla regione siciliana, di proporre il ricorso amministrativo in opposizione previsto dall'art. 3 dell'impugnato decreto «per la rivendica di specifici beni»; e dalla doglianza della regione Sardegna, secondo cui i competenti organi dello Stato non le avrebbero mai trasferito il «possesso» dei beni per i quali la connessione a servizi di competenza statale è da tempo cessata.

3.3. – D'altra parte, l'unico accenno alla menomazione di attribuzioni regionali (peraltro non specificate) è fatto dalla regione Sardegna, la quale ritiene che nella vicenda in esame – concernente immobili gestiti dallo Stato pur dopo il loro passaggio al patrimonio regionale – la configurabilità di un conflitto di attribuzione è «evidente», in quanto si controverte sulla pertinenza di tali beni al demanio regionale e sulla spettanza alla regione delle funzioni di attuazione delle norme statutarie concernenti il loro trasferimento alla regione.

Al riguardo la ricorrente richiama la sentenza di questa corte n. 383 del 1991 (*id.*, 1992, I, 1618) secondo cui l'esistenza di una controversia sulla spettanza di un bene alla regione comporta automaticamente lesione delle sue competenze. Ma tale decisione risulta espressamente superata dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 309 del 1993, *id.*, Rep. 1993, voce *Corte costituzionale*, n. 45), la quale – riconfermando che la materia dei conflitti fra Stato e regioni, o fra regioni, demandata alla cognizione della corte dall'art. 134 Cost. e dagli artt. 39-41 l. 11 marzo 1953, n. 87, non comprende la *vindicatio rei* da parte di uno di tali enti nei confronti di un altro – ha definito «isolata, in questo sicuro indirizzo» la citata decisione del 1991.

3.4. – La mancanza nei due ricorsi di ogni riferimento alla configurabilità di una controversia sulla titolarità di un potere induce a concludere che, nella specie, non sono stati proposti conflitti diretti ad una *vindicatio potestatis*, ma domande qualificabili esclusivamente in termini di *vindicatio rerum*.

I ricorsi devono pertanto essere dichiarati inammissibili, per la mancanza della rivendicazione, da parte delle regioni ricorrenti, di attribuzioni ad esse costituzionalmente garantite (da ultimo, sent. n. 179 del 2004, *cit.*, e n. 95 del 2003, *id.*, 2003, I, 1965).

Resta quindi assorbito l'esame di ogni ulteriore profilo di ammissibilità, specie in ordine ai requisiti soggettivi.

Per questi motivi, la Corte costituzionale, riuniti i giudizi, dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione proposti dalla regione siciliana e dalla regione Sardegna nei confronti dello Stato, con i ricorsi indicati in epigrafe.”

(1) **Titolarità dei beni demaniali. Il conflitto di attribuzione fra la Regione Sardegna e lo Stato è inammissibile.**

1. Dispone l'art. 14, comma 1°, dello Statuto speciale della Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (e succ. mod.) che “*la Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo*”. Il secondo comma della stessa disposizione precisa che “*I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali spettano allo Stato, finché duri tale condizione*”. L'art. 39 del d.p.r. n. 250/1948, contenente norme di attuazione dello Statuto stabiliva, a sua volta, le modalità e i tempi della consegna di tali beni alla Regione.

Per oltre quarant'anni le procedure di trasferimento andavano a rilento, tanto che la necessità di accelerare il procedimento formava oggetto della intesa

di programma Stato-Regione intervenuta fra la giunta regionale Palomba e il governo D'Alema in data 21 aprile 1999.

2. Peraltro, a distanza di qualche anno, la procedura subiva una nuova battuta di arresto in seguito all'approvazione di alcuni provvedimenti del governo Berlusconi, ispirati dall'allora Ministro dell'Economia Giulio Tremonti che, stravolgendo i principi fino a quel momento mai posti in discussione della inalienabilità dei beni demaniali e della "indistrainibilità" dalla loro destinazione dei beni patrimoniali indisponibili dello Stato (1), disponevano la costituzione di due società pubbliche, la "Patrimonio dello Stato spa" (di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alla quale poteva essere trasferita, con un semplice decreto, la proprietà dei beni demaniali e patrimoniali, disponibili e indisponibili, dello Stato) e la "Infrastrutture spa" (alla quale, sempre con un semplice decreto, potevano essere trasferiti i beni predetti) avente a sua volta il compito di finanziare le infrastrutture e le grandi opere pubbliche, ivi compreso il famigerato ponte sullo stretto di Messina, che a tante polemiche ha dato vita (2). I provve-

(1) Si trattava di principi fondamentali e consolidati del nostro ordinamento pubblicistico che, negli oltre cinquant'anni trascorsi dall'approvazione del vigente codice civile, nessuno aveva mai nemmeno lontanamente pensato di modificare o, tanto meno, di abrogare. Tale sistema veniva recepito dalla Costituzione repubblicana che, all'art. 42, nel trattare della proprietà, prevede che la stessa non sia solo privata, ma anche "pubblica" e che, fra i compiti fondamentali della Repubblica, comprende quello della tutela dei beni paesaggistici, storici e artistici, affermando in tal modo la centralità del patrimonio culturale nazionale. Precisamente secondo l'art. 9 Cost. "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura ... Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione". Principio, quest'ultimo, implicitamente ribadito e rafforzato dalla l. cost. n° 3 del 2001 che, nel quadro della riforma del titolo V° della Costituzione, ha rimodulato il vecchio testo dell'art. 117 affermando che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". La necessità della tutela dei valori paesistici e ambientali come valori d'importanza primaria che, in quanto tali, non possono essere subordinati ad altri valori, ivi compresi quelli "economici", è stata del resto sempre affermata e ribadita dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte cost., 7 luglio 1986, n. 181; Corte cost., 21 dicembre 1985, n. 139; Corte cost., 20 giugno 1995, n. 269). Va infine precisato che la normativa comunitaria obbliga gli stati membri, fra i quali l'Italia, a rispettare e tutelare i beni culturali, paesaggistici e ambientali (cfr. Convenzione europea sul paesaggio del 2001) e che, nell'osservanza di tali obblighi, in base alla delega conferitagli con la l. n. 352 dell'8 ottobre 1997, il Governo, con d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999 (c.d. Codice Urbani) ha approvato il T.U. per i beni culturali e ambientali, che ha riordinato l'intera materia con la riconferma delle vecchie norme di tutela di tali beni (l. n. 1089 e n. 1497 del 1939), integrate con quelle più recenti, dando così via ad un complesso organico fra i più completi del mondo.

(2) Per la verità avvisaglie in tal senso si erano già avute nelle leggi finanziarie del 1997, del 1999 e del 2000, nella l. n. 127/1997 (c.d. Bassanini-bis) e nella l. n. 448/1999, nelle quali si prevedeva la possibilità di alienare una serie di immobili di proprietà pubblica, nonché nel decreto del Ministero del Tesoro del 27 marzo 2000, che disponeva l'alienazione, fra gli altri beni, del complesso del Foro italo e nel d.p.r. n. 283/2000, che approvava il Regolamento per la disciplina e alienazione di beni immobili del demanio storico e artistico. Ma la vera premessa del decreto Tremonti era costituita dal d.l. n. 351 del 25 settembre 2001 (poi convertito nella l. n. 410

dimenti in questione si inquadravano nella c.d. "finanza creativa", che ha scatenato violentissime reazioni soprattutto negli ambienti culturali italiani e stranieri, tanto che si è parlato, senza mezzi termini, di svendita del "bel Paese" e sono state richiamate, a mò d'esempio, perfino le devastazioni operate dai Talibani nell'Afghanistan (3).

Nel quadro di questa vera e propria frenesia, diretta a "fare cassa" a tutti i costi, rientrava anche il d.l. n. 351/2001, convertito nella l. n. 410/2001, che prevedeva che l'Agenzia del demanio individuasse con propri decreti i singoli beni dello Stato distinguendo fra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili e disponibili (art. 1). Ciò allo scopo di dichiararne la proprietà ai fini dell'art. 2644 c.c. (art. 2), con effetti sostitutivi dell'iscrizione in catasto (art. 3).

Il provvedimento in questione produceva i suoi effetti anche in relazione ai beni demaniali e patrimoniali esistenti in Sardegna. Infatti il direttore dell'Agenzia del demanio, con decreto in data 19 luglio 2002, individuava come appartenenti al patrimonio dello Stato diversi immobili esistenti sul territorio regionale ed, in particolare, alcune vecchie caserme site nella città di Cagliari, ormai da tempo dismesse che, proprio sulla base della sopravvenuta inutilità, si intendeva mettere sul mercato, appunto "per fare cassa" in vista del finanziamento di opere faraoniche quale quella di cui si è detto in precedenza.

3. Contro tale provvedimento insorgeva la Regione proponendo conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost. (4) e degli artt. 39-41 della l. 11 marzo 1959, n. 87 (5), sul presupposto che tali beni, in base alla previsione dell'art. 14, comma 2°, dello Statuto speciale, cui si è accennato in precedenza, dovevano ritenersi di proprietà di essa regione, essendo ormai cessata la loro connessione con servizi di competenza dello Stato.

La Corte Costituzionale, con la sent. n. 177/2005 che forma oggetto della presente nota, accogliendo la tesi del governo, dichiarava inammissibile il ricorso

del 23 novembre 2001), emanato dal governo Berlusconi pochi mesi dopo il suo insediamento, con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze veniva autorizzato a costituire una o più società di capitali aventi il compito di effettuare operazioni di "cartolarizzazione" dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici.

(3) Cfr. S. SETTIS, *Italia spa - L'assalto al patrimonio culturale*, ottobre 2002; U. DIEHL, *I talibani di Roma*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 luglio 2002; V. BREIDECKER, *Vendesi Italia*, in *Süddeutsche Zeitung*, 22 agosto 2002; M. RIVA, *Il bel paese svenduto in un decreto*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2002; S. SETTIS, *La bella Italia che si mette in vendita*, in *La Repubblica*, 13 giugno 2002, etc.).

(4) Secondo l'art. 134 Cost. "La Corte costituzionale giudica (...) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli fra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni".

(5) In base all'art. 39 l. n. 87/1953 "Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato .....

(così come quello analogo proposto dalla Regione Sicilia, riunito al primo per connessione).

4. La decisione della Corte è basata sul presupposto che la pretesa avanzata dalla Regione Sardegna (così come quella della Sicilia) era fondata esclusivamente sulla dedotta appartenenza ad essa di alcuni beni immobili di cui lo Stato aveva mostrato inequivocabilmente di voler, a sua volta, disporre "senza alcun riferimento a (...) lesioni di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, in ragione di un eventuale nesso di strumentalità necessario fra beni e attribuzioni". In sostanza, secondo la Consulta, il "conflitto" era diretto soltanto all'accertamento del titolo giuridico di appartenenza dei beni. Per la verità la Regione aveva motivato l'ammissibilità della procedura proposta precisando altresì che si controverteva sul fatto che i beni in questione fossero di pertinenza del demanio regionale e sulla spettanza alla Regione delle funzioni di attuazione delle norme statutarie concernenti il loro trasferimento ad essa, richiamando un autorevole, sebbene isolato, precedente costituito dalla sentenza della stessa Corte Costituzionale n. 383/1991 che, in un caso del genere, aveva ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzioni.

Tale precisazione non ha, peraltro, convinto la Corte, la quale ha sottolineato che il ricorso relativo al conflitto di attribuzione, disciplinato dall'art. 134 Cost. e dall'art. 39 l. n. 87/1953 è ammissibile solo quando si verta in materia di "vindicatio potestatis" e non in materia di "vindicatio rerum", come nel caso in esame. Ciò, del resto, in conformità all'orientamento della stessa Corte che può ritenersi ormai consolidato (6).

Per completezza di esposizione va precisato che, secondo la Consulta e la prevalente dottrina, il conflitto di attribuzione è ritenuto ammissibile non solo quando vi sia una vera e propria usurpazione di competenze da parte di un soggetto nei confronti di un altro che da luogo, appunto, ad una "vindicatio potestatis", ma anche in caso di "conflitti di interferenza", che si verificano quando si sia in presenza di modi di esercizio di competenze proprie, che ridondino in menomazione dell'altrui sfera di attribuzioni (7).

Quel che pare certo è che, come ritenuto dalla Corte nella sentenza in esame, il conflitto non può essere proposto – come nella fattispecie – di fronte a ipotesi di "vindicatio rerum".

CARLO DORE

(6) Cfr. Corte cost., 9 luglio 1993, n. 309; Corte cost., 22 giugno 2004, n. 179; Corte cost., 28 marzo 2003, n. 95, tutte citate nella sentenza in esame.

(7) Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1958, n. 82; Corte cost., 19 dicembre 1959, n. 65; Corte cost., 3 agosto 1976, n. 213; Corte cost., 5 febbraio 1975, n. 21 e, in dottrina, GRASSI, in *Digesto discipline pubblicistiche*, voce conflitti costituzionali, Torino, 1989, III, p. 383.

77

CARLO DORE

TITOLARITÀ DEI BENI DEMANIALI. IL CONFLITTO  
DI ATTRIBUZIONE FRA LA REGIONE SARDEGNA  
E LO STATO È INAMMISSIBILE

*(estratto da)*

**RIVISTA  
GIURIDICA  
SARDA**

**2-2007**

Anno XXII

Maggio-Agosto - Pubblicazione quadrimestrale

**EDIZIONI AV**