

OBIETTIVI SAPERE

Conoscere e comprendere:

la funzione economica e il regime giuridico dei beni appartenenti alla Pubblica amministrazione;

la differenza fra i beni del demanio pubblico e i beni del patrimonio (o demanio fiscale);

le ragioni e le modalità di attuazione della politica di dismissione.

OBIETTIVI SAPER FARE

Riferire in concreto i diversi tipi di beni alle categorie del demanio pubblico e del demanio fiscale; collegare il regime giuridico dei beni demaniali e patrimoniali con i vari tipi di entrate previste nei titoli del bilancio pubblico; valutare gli aspetti positivi e i rischi delle operazioni di dismissione.

Il demanio e il patrimonio degli enti pubblici

IL DEMANIO PUBBLICO È IL DEMANIO FISCALE

1

Funzione dei beni pubblici

I beni (mobili o immobili) appartenenti allo Stato e agli altri enti pubblici possono avere due diverse funzioni:

realizzare direttamente determinati interessi pubblici; corrispondono a questa finalità quei beni che, per la loro natura o destinazione, sono idonei a soddisfare in via immediata bisogni essenziali della collettività nazionale o delle collettività regionali e locali;

fornire alla Pubblica amministrazione i mezzi necessari per lo svolgimento delle sue attività; servono a questo scopo i beni strumentali, necessari all'organizzazione e al funzionamento degli uffici pubblici, e i beni dai quali derivano rendite e altri proventi finanziari.

Demanio pubblico e fiscale

In relazione alla loro diversa funzione, i beni appartenenti allo Stato e agli altri enti pubblici si distinguono in due categorie: il *demanio pubblico* e il *demanio fiscale* (o *patrimonio*).

2

IL DEMANIO PUBBLICO

L'elencazione dei beni demaniali è contenuta nell'articolo 822 del codice civile, il quale distingue demanio necessario e demanio accidentale.

Il demanio pubblico si distingue in: necessario...

Il *demanio necessario* include quei beni che, essendo idonei a soddisfare un interesse di cui è esclusiva titolare la collettività nazionale, *non possono appartenere ad altri che allo Stato* e, di conseguenza, sono *sempre* demaniali (art. 822 co. 1 c.c.):

- » il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti;
- » i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia;
- » le opere destinate alla difesa nazionale (fortificazioni, rifugi antiatomici, basi missilistiche ecc.).

... e accidentale

Il *demanio accidentale* comprende quei beni che, essendo idonei a soddisfare sia interessi pubblici sia interessi privati, sono qualificati come demaniali *se appartengono allo Stato* (art. 822 co. 2 c.c.) *o ad altro ente pubblico territoriale*, ossia alle Regioni (art. 119 co. 4 Cost.), alle Province o ai Comuni (art. 824 c.c.):

- le strade, le autostrade e le strade ferrate;
- » gli aerodromi;
- » gli acquedotti;
- » gli immobili d'interesse storico, archeologico e artistico;
- » le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche;
- » gli altri beni assoggettati per legge al regime del demanio pubblico.

Natura economica

Con riferimento alla loro natura economica, i beni demaniali vengono solitamente raggruppati in cinque categorie:

- » demanio *marittimo*;
- » demanio *idrico*;
- » demanio *stradale, ferroviario e aeroportuale*;
- » demanio *militare*;
- demanio *culturale*.

Carattere comune a tutti i beni demaniali è l'*idoneità a soddisfare direttamente interessi pubblici fondamentali*: l'accessibilità del mare e delle acque interne (demanio marittimo e idrico), le vie di comunicazione (demanio stradale, ferroviario e aeroportuale), la difesa nazionale (demanio militare), la conservazione dei beni culturali (demanio storico, archeologico, artistico).

I beni del demanio pubblico sono fuori commercio

In relazione alla loro funzione pubblica, i beni demaniali sono sottoposti a un particolare regime giuridico, che li pone **fuori commercio**; essi sono *inalienabili e imprescrittibili*: non se ne può acquistare la proprietà a nessun titolo, nemmeno per usucapione.

I beni demaniali sono *infruttiferi*: non procurano entrate, se non occasionalmente, quando siano dati, per *concessione*, in godimento a singoli individui, che sono tenuti a pagare una *tassa*.

Ad esempio, l'uso di tratti di spiaggia per l'installazione di stabilimenti balneari può essere attribuito a privati in regime di concessione, dietro pagamento di un canone periodico che ha natura di *tassa*.

Così, ad esempio, lo Stato, per assicurare a tutti il diritto di studio, eroga *buoni* a favore delle famiglie degli studenti con redditi bassi, per consentire l'acquisto dei testi scolastici; allo stesso modo, le università mettono a disposizione delle *borse di studio* per quanti, anche se privi di mezzi economici, sono capaci e meritevoli.

I diritti inviolabili della persona. L'art. 2 Cost. stabilisce, nella prima parte, che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità».

Tale formula fu adottata nei lavori della Costituzione per far riferimento ai diritti naturali, vale a dire quei diritti di cui l'uomo è titolare per il fatto stesso di essere nato e che preesistono alla formazione dello Stato, che deve semplicemente limitarsi a riconoscerli.

Il rispetto di tali diritti nei paesi democratici si richiama ad una serie di atti quali la **Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**, sottoscritta dai paesi facenti parte del Consiglio d'Europa nel 1950 e ratificata dall'Italia nel 1955. Essa fu preceduta dalla **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** votata dalle Nazioni Unite nel 1948, che contiene una dettagliata lista di diritti (soprattutto civili e politici) a tutela dell'individuo contro eventuali abusi dello Stato. Nell'ambito dell'Unione europea nel 2000 è stata proclamata, inoltre, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, divisa in sei sezioni: dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, diritti relativi alla cittadinanza, giustizia.

I diritti inviolabili dell'uomo sono **indisponibili** ed **intrasmisibili** (non possono, cioè, essere oggetto di rinuncia o transazione) da parte dei loro titolari e sono **imprescrittibili**.

Diritti imprescrittibili: Diritti che non si estinguono nonostante il mancato esercizio da parte del titolare.

Tali diritti costituiscono la base e il fondamento del nostro regime politico e, in quanto tali, possono essere limitati solo in sede costituzionale. La limitazione può essere contenuta nella stessa disposizione che riconosce il diritto (ad esempio, l'art. 19 prevede che tutti hanno libertà di professare la propria fede religiosa, purché si rientri nei limiti del buon costume) o essere posta da differenti disposizioni, che nel disciplinare alcuni diritti fondamentali, ne limitano altri (l'art. 39, nell'affermare che i sindacati debbono avere un ordinamento interno democratico, limita di fatto la libertà di associazione garantita dall'art. 18).

Questi diritti sono riconosciuti all'uomo sia come singolo (diritto al nome, all'onore, alla libera manifestazione del proprio pensiero), sia come membro di formazioni sociali (diritto di associazione e di riunione).

L'art. 2 Cost., inoltre, garantisce i diritti e le libertà fondamentali anche alle formazioni sociali stesse (famiglia, partiti politici, società etc.), che costituiscono il collegamento tra le istituzioni e il cittadino e che rendono possibile lo sviluppo della persona e la sua partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del paese.

La norma dell'articolo 2 Cost. non deve considerarsi riassuntiva di tutti i diritti e le libertà tutelati dalla Costituzione. Essa, infatti, garantisce e tutela anche quei diritti e quei valori che non sono tradotti in specifiche norme costituzionali, ma che emergono con l'evolversi della società e sono accettati dalla coscienza sociale, come ad esempio il diritto alla riservatezza ed all'obiezione di coscienza (**nuovi diritti**).

materiali

Le generazioni di diritti

Non tutti i diritti si sono affermati contemporaneamente. Ciascuno di essi, infatti, è riconducibile ad un determinato periodo storico e ad una particolare forma di Stato. Per tale ragione si suole distinguere i diritti e le libertà in «generazioni».

Pertanto si parla di:

— **libertà e diritti di prima generazione**, che ricomprendono soprattutto libertà a carattere individuale, generalmente suddivise in libertà civili (tutelano la persona nella sua libertà di agire) e libertà politiche (consentono la partecipazione al governo e agli uffici pubblici del proprio paese). Si tratta, in primo luogo, del diritto alla vita e all'integrità fisica, nonché di tutti quei diritti legati alla libertà di pensiero, di religione, di espressione, di stampa, di associazione, il diritto alla partecipazione politica, all'elettorato attivo e passivo;

— **libertà e diritti di seconda generazione**, nei quali sono generalmente ricompresi diritti economici, sociali e culturali, come ad esempio il diritto ad un lavoro equamente retribuito e tutelato, al riposo e allo svago, alla casa, ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere personale e della propria famiglia, all'istruzione e alla partecipazione alla vita culturale della propria comunità.

Questi diritti si affermano nel momento in cui si assiste al passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale;

— **diritti e libertà di terza generazione**, anche noti come diritti di solidarietà perché non hanno come destinatario un singolo individuo ma interi gruppi sociali (o popoli): ecco quindi che si parla di diritto all'autodeterminazione dei popoli, alla pace, allo sviluppo, all'equilibrio ecologico, al controllo delle risorse nazionali, alla difesa dell'ambiente. Ad essi si devono aggiungere quelli destinati alla tutela di determinate categorie di persone (come i minori e le donne) particolarmente esposte a pericoli di violazione dei propri diritti e, quindi, meritevoli di una più efficace tutela interna e internazionale;

— **diritti e libertà di quarta generazione**. Si tratta di diritti ancora in fase di riconoscimento relativi al campo delle manipolazioni genetiche e della bioetica, delle nuove tecnologie della comunicazione, del mondo degli animali.

L'evoluzione tecnologica porta sicuramente miglioramenti nella vita delle persone, ma talvolta pone anche delle questioni etiche particolarmente laceranti. Da diversi anni, ad esempio, ci si interroga su quali devono essere i limiti all'utilizzo degli organismi geneticamente modificati e come si può procedere alla sperimentazione di questi prodotti senza pregiudizio per la salute e la morale umana. Sono questioni molto attuali e ancora dibattute, non sempre di facile soluzione anche perché spesso si tratta di bilanciare vantaggi e svantaggi che le nuove tecnologie possono arrecare.

I doveri inderogabili. L'art. 2 Cost., accanto ai diritti inviolabili, richiede l'adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Per «doveri inderogabili» si devono intendere quei doveri dal cui adempimento nessun soggetto può essere esentato in quanto, attraverso la solidarietà, si adempiono i compiti propri dello Stato sociale, nel quale l'agire del singolo deve sempre essere orientato al bene comune.

L'attuale forma di Stato sociale rende indispensabile, pertanto, che ciascun cittadino adempia a quei doveri di solidarietà che sono necessari per il rispetto dell'altrui sfera di autonomia e per assicurare la pacifica convivenza collettiva.

I suddetti doveri sono contenuti nell'art. 52 che definisce sacro il **dovere di difendere la patria**; nell'art. 53 che obbliga i cittadini e gli stranieri (che hanno interessi economici in Italia) **a concorrere alle spese** dello Stato pagando le tasse in ragione della loro **capacità contributiva**; nell'art. 54 che impone il **dovere di fedeltà** secondo cui tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

Attraverso la previsione di tali doveri, lo Stato persegue il suo obiettivo primario, che è quello di realizzare condizioni effettive di egua-

glianza per tutti i cittadini, risolvendo i conflitti sociali e permettendo a ciascun individuo l'esercizio concreto dei diritti civili e politici astrattamente previsti dalla Costituzione.

Capacità contributiva: Principio in base al quale la misura dell'imposizione tributaria deve essere stabilita secondo criteri proporzionali (al reddito) e progressivi (con aliquote crescenti per fasce più alte di reddito). Esso costituisce un limite all'attività di prelievo fiscale da parte dell'ente impositore. La capacità contributiva indica, dunque, l'idoneità del soggetto passivo a sopportare il peso economico del tributo e mira a individuare la misura della partecipazione del singolo alle spese pubbliche, prevista dalla Costituzione.