

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 6746 /008.2015.11. del 23 MAR. 2015 / Pos. Coll. e Coord. n.2.

**PRESIDENZA DELLA REGIONE
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA
PROTEZIONE CIVILE
VIA ABELA, 5
PALERMO
(Rif. nota 9/2/2015, n. 8324)**

Oggetto: *Ipotesi di trasferimento a titolo non oneroso dell'Aeroporto Boccadifalco di Palermo al Demanio della Regione siciliana.*

1- Con la nota suindicata il Dipartimento in indirizzo, nell'intendimento di perseguire l'obiettivo di trasferire al demanio regionale l'aeroporto di Boccadifalco in Palermo, chiede a questo Ufficio "...di valutare la ricorrenza di cui all'art. 948 C.C. per attivare l'azione di rivendicazione del bene aeroportuale indicato".

A tal fine riferisce, preliminarmente, che la base aerea di Boccadifalco è stata oggetto di interesse istituzionale della Regione siciliana, ed in specie del Dipartimento medesimo, sin dall'anno 2004, quando l'infrastruttura rivestiva ancora lo status di Aeroporto militare e veniva gestita dall'Aeronautica militare. La Regione siciliana chiese allora, infatti, una porzione dell'area aeroportuale "...che potesse asservire alle esigenze logistiche e organizzative di protezione civile regionale, dove stanziare attrezzature e automezzi, nonché allestire l'elisuperficie di riferimento dell'elicottero dipartimentale".

La suddetta base aerea, nel frattempo, con decreto interministeriale 2 maggio 2008, veniva trasferita alle competenze del Ministero dei trasporti, e quindi al demanio aeronautico civile. Successivamente - dopo l'avvio di intese programmatiche e l'istituzione di una Commissione paritetica - si è giunti in data 3 luglio 2009, tra la Presidenza della Regione siciliana e l'Ente Nazionale per l'Aviazione civile, ENAC (cui con il suddetto decreto interministeriale sono stati assegnati i beni del demanio in argomento) alla stipula di un'apposita convenzione. Essa è finalizzata proprio "... all'utilizzo, alla promozione e allo sviluppo dell'Aeroporto medesimo in ambito di... protezione civile regionale e... di presidio operativo interforze con competenza nei settori del pronto intervento e dell'emergenza". La Giunta regionale ne ha preso poi atto con deliberazione 14 luglio 2009, n. 251, e la medesima convenzione è stata recentemente riformata con atto del 25 ottobre 2012.

Nel prosieguo codesto Dipartimento evidenzia come l'iniziale percorso intrapreso dalla Regione siciliana, all'epoca in cui la base aeroportuale di Boccadifalco era gestita unicamente dalla Aeronautica militare, "*... non poteva che prevedere per la stessa Regione un ruolo marginale, circoscritto all'utilizzo di alcune porzioni dell'area aeroportuale e di subordinazione nei confronti dell'A.M.*", ruolo "di dipendenza" che, tuttavia, apparirebbe inspiegabile nel predetto rapporto convenzionale sottoscritto con l'ENAC.

Osserva, infatti, che l'art. 1, comma 1, del citato decreto interministeriale 2 maggio 2008 si rileverebbe "*... in palese difformità alle norme costituzionali contenute negli artt. 32 e 33, comma 1, dello Statuto regionale*", che assegnano alla Regione siciliana i beni del demanio dello Stato, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato e servizi di carattere nazionale.

Il Dipartimento in indirizzo ritiene, a tal riguardo, che relativamente all'aeroporto di Boccadifalco non "*...insistano interessi dello Stato in ordine alla difesa e ai servizi di carattere nazionale, come eventuale eccezione alle succitate norme statutarie...*", e che anche le norme sul cosiddetto "federalismo fiscale" - artt. 3 e 5 del D.L.vo 28 maggio 2010, n. 85 - alimentino le superiori perplessità.

Conclude, chiedendo l'avviso dello Scrivente Ufficio, come sopra detto, sulla possibilità di attivare un'azione di rivendicazione, ai sensi dell'art. 948 del codice civile, al fine di far sancire l'appartenenza al demanio regionale del bene in argomento, allegando la documentazione richiamata, comprensiva di uno schema di lettera con cui si andrebbe a richiedere al Ministero delle Infrastrutture (già Ministero dei Trasporti) l'opportunità, di trasferire a titolo non oneroso l'aeroporto Boccadifalco di Palermo al demanio della Regione siciliana.

2. Lo Statuto della Regione siciliana è stato approvato con R.D.Lgs. 15/05/1946, n. 455, e convertito in legge costituzionale dalla L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

Ai sensi dell'art. 32 "*I beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale*".

Il successivo art. 33, comma 1, dispone che "*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.*"

La giurisprudenza costituzionale formatasi sul tema, in relazione ai vari conflitti di attribuzione sollevati nel tempo dalla Regione siciliana, ha rilevato "*...dal coordinato raffronto tra i due indicati parametri statutari e dalla espressa enunciazione del termine di riferimento ("oggi") circa la data di "esistenza" dei beni nel territorio della Regione, ancorché riferita in modo espresso soltanto ai beni del patrimonio... la necessità di procedere ad una lettura unitaria del momento in cui deve ritenersi avvenuto il trasferimento dei beni dello Stato alla Regione, indicandolo in quello della entrata in vigore dello statuto regionale... secondo una linea, d'altra parte, recepita anche dalle disposizioni di attuazione dello statuto, dettate in parte qua... dal... d.P.R. n. 1825 del 1961*".

"*Di conseguenza, la disciplina statutaria... finisce per risultare ... non suscettibile di produrre effetto rispetto alle situazioni sopravvenute alla data di entrata in vigore delle disposizioni medesime*", e "*... la censura mossa dalla Regione ricorrente finisce per investire piuttosto che... una pretesa menomazione nella sfera delle proprie attribuzioni legislative costituzionalmente garantite, un profilo esclusivamente dominicale... configurando così una tipica vindicatio rei, suscettibile di eventuale tutela nelle competenti*

sedi giurisdizionali comuni” (cfr. ex multis ordinanza Corte Cost. n. 195/2012, e sentenze Corte Cost. n. 31 del 1959 e n. 383 del 1991).

Quindi, il dato da prendere come riferimento ai fini di individuare l'esistenza dei beni demaniali nel territorio regionale, secondo i suddetti principi espressi dalla Consulta, è quello della entrata in vigore dello Statuto, approvato, si ribadisce, col R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, nonché con successiva legge costituzionale 26 febbraio 1948, pubblicata nella Gazz. Uff. 9 marzo 1948, n. 58, entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione. Non pare potersi dubitare, a tal fine, che alla data di entrata in vigore del citato Statuto regionale l'aeroporto di Boccadifalco in Palermo fosse principalmente, se non esclusivamente, un aeroporto militare, e come tale bene demaniale dello Stato (di interesse per la difesa nazionale), non rientrante quindi tra quelli assegnati alla Regione siciliana. D'altronde, nessun dubbio in tal senso pare essere sorto fino all'adozione del citato decreto interministeriale 2 maggio 2008, che ne ha sancito il passaggio al demanio aeronautico civile.

Ogni situazione sopravvenuta non sembra suscettibile - secondo quanto rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale - di produrre effetti.

Dunque, un'azione di c.d. “vindicatio rei”, come ipotizzata da codesto Dipartimento, da esercitare nei confronti di chi possiede o detiene il bene ai sensi dell'art. 948 del codice civile¹, rischierebbe, ad avviso dello Scrivente Ufficio (prescindendo dalla circostanza che in base alla convenzione di cui sopra la Regione siciliana ne detiene già una porzione, seppur con oneri a proprio carico), di avere poche possibilità di un esito favorevole.

Né di significativo rilievo appaiono per la Regione siciliana, anche per le ragioni suesposte, gli articoli 3 e 5 del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85², normativa, peraltro, non di rango

¹ Delle azioni a difesa della proprietà c.c. art. 948. Azione di rivendicazione.

Il proprietario può rivendicare la cosa [c.c. 1481, 1994, 2653, n. 1] da chiunque la possiede o detiene [c.c. 823, 935, 1153] e può proseguire l'esercizio dell'azione anche se costui, dopo la domanda, ha cessato, per fatto proprio, di possedere o detenere la cosa. In tal caso il convenuto è obbligato a recuperarla per l'attore a proprie spese, o, in mancanza, a corrispondergliene il valore, oltre a risarcirgli il danno [c.c. 2789].

Il proprietario, se consegue direttamente dal nuovo possessore o detentore la restituzione della cosa, è tenuto a restituire al precedente possessore o detentore la somma ricevuta in luogo di essa.

L'azione di rivendicazione non si prescrive [c.c. 533, 2946], salvi gli effetti dell'acquisto della proprietà da parte di altri per usucapione [c.c. 1158, 1162, 2653, n. 1, 2934].

² D.Lgs. 28/05/2010, n. 85

Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 11 giugno 2010, n. 134.

Art. 3 Attribuzione e trasferimento dei beni

In vigore dal 12 agosto 2012

Ferme restando le funzioni amministrative già conferite agli enti territoriali in base alla normativa vigente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo:

a) sono trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, le miniere di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d), che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze, e i beni del demanio marittimo di cui all' articolo 5, comma 1, lettera a) ed i beni del demanio idrico di cui all' articolo 5, comma 1, lettera b), salvo quanto previsto dalla lettera b) del presente comma; (...)

Salvo quanto previsto dai commi 1 e 2, i beni sono individuati ai fini dell'attribuzione ad uno o più enti appartenenti ad uno o più livelli di governo territoriale mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell' articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto legislativo. I beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi. Gli elenchi sono corredati da adeguati elementi informativi, anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione e acquistano efficacia dalla data della pubblicazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nella Gazzetta Ufficiale.

Art. 5 Tipologie dei beni

In vigore dal 27 giugno 2012

I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell' articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;

costituzionale come lo Statuto della Regione, e che in ogni caso presuppone (come emerge dalla relative disposizioni riportate in nota) l'attribuzione dei beni mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del presidente del Consiglio dei Ministri, inserimento seguito da un'apposita istanza a tal proposito formulata all'Agenzia del demanio, presupposti tutti che non sembrano essersi verificati.

Alla luce delle superiori considerazioni si è pertanto dell'avviso che la declassificazione del bene da demanio militare a demanio aeronautico civile non possa comportare il trasferimento al demanio regionale.

3 – Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Gianluigi Amico)



L'AVVOCATO GENERALE

(Cons. Romeo Palma)

D'ORDINE

(Avv. P. Chiaramonte)



b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del codice civile e dalle leggi speciali di settore, ad esclusione:

- 1) dei fiumi di ambito sovregionale;
- 2) dei laghi di ambito sovregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;
- c) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;
- d) le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Fatto salvo quanto previsto al comma 4, sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore (...)

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell' articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti ai sensi del comma 1, in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui all' articolo 14-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di cui all' articolo 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e di cui alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente (...).

Sono in ogni caso esclusi dai beni di cui al comma 1 i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale (...)

Sulla base dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3, le Regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi di cui al comma 3 presentano, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati decreti, un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio. Le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo sono contenute in una relazione allegata alla domanda, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente. Per i beni che negli elenchi di cui al comma 3 sono individuati in gruppi, la domanda di attribuzione deve riferirsi a tutti i beni compresi in ciascun gruppo e la relazione deve indicare le finalità e le modalità prevalenti di utilizzazione. Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale

Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione di cui al comma 4, il Governo esercita il potere sostitutivo di cui all' articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato di cui al comma 6.