

**CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE**  
**Chambre des Pouvoirs Locaux**

**CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE**  
**Chamber of Local Authorities**

**CONGRESSO DEI POTERI LOCALI E REGIONALI D'EUROPA**  
**Camera dei Poteri Locali**



Council of Europe/Conseil de l'Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex  
Tel : + 33 (0) 3 88 41 20 00  
Fax: + 33 (0) 3 88 41 27 51/ + 33 (0) 3 88 41 37 47  
<http://www.coe.int/cplre/>

## **DECIMA SESSIONE**

**(Strasburgo, 20 – 22 maggio 2003)**

**Raccomandazione 132 (2003)<sup>1</sup>**  
**sui**  
**beni comunali alla luce dei principi della**  
**Carta europea dell'autonomia locale**

---

<sup>1</sup> Discussa e approvata dalla Camera dei poteri locali il 20 maggio 2003 e adottata dalla Commissione Permanente del Congresso il 22 maggio 2003 (ved. doc. CPL (10) 3, progetto di Raccomandazione presentato dai Sig.ri T.Jirsa e W. Van Herwijnen, Relatori)

Il Congresso, vista una proposta della Camera dei Poteri locali,

1. Visti,

*a.* L'articolo 2.1 *b* della Risoluzione statutaria (2000) 1 del Congresso che stabilisce che il CPLRE ha l'obiettivo di sottoporre al Comitato dei Ministri delle proposte volte a promuovere la democrazia locale;

*b.* L'articolo 2.3 della Risoluzione statutaria (2000) 1 del Congresso, che incarica il CPLRE di accertarsi dell'effettiva applicazione dei principi della Carta europea dell'autonomia locale (di seguito: la Carta);

*c.* La relazione sui beni comunali (CPL(10)3 Parte II) ;

2. Considerando che

*a.* « I beni comunali alla luce dei principi della Carta europea dell'autonomia locale » è la prima relazione appartenente alla categoria delle relazioni di carattere politico e trasversale elaborata espressamente al fine di accertarsi dell'applicazione della Carta negli Stati membri del Consiglio d'Europa;

*b.* il rapporto giuridico dei beni comunali con la Carta e la facoltà di esercitare il diritto di proprietà comunale derivano essenzialmente dalla lettura e dall'interpretazione dell'art. 3 ("*Concetto di autonomia locale*") paragrafi 1 e 2, interpretato alla luce del preambolo, e dell'art. 9 ("*Risorse finanziarie delle collettività locali* ") paragrafi 1 e 3, dell'art. 4 ("*Portata dell'autonomia locale*") paragrafi 2, 4 e 6, dell'art. 8 ("*Verifica amministrativa degli atti delle collettività locali*") paragrafi 2 e 3, dell'art. 10 ("*Il diritto di associazione delle collettività locali*") paragrafo 1 e dell'art. 11 ("*Tutela legale dell'autonomia locale*") ;

*c.* la Carta (secondo il modello affermato dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo per quanto riguarda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo) deve essere concepita come uno strumento vivo, che deve essere interpretato alla luce delle condizioni di vita attuali, ed è questo il compito svolto dal Congresso;

*d.* un'interpretazione sistematica degli articoli 3 e 9, del preambolo della Carta e della sua relazione esplicativa porta a concludere che l'autonomia locale, nel senso inteso da questo trattato internazionale, riguarda necessariamente la capacità delle collettività locali di disporre non solo di risorse finanziarie, ma ugualmente di risorse materiali e che, di conseguenza, i beni comunali sono concepiti come un elemento intrinseco e sostanziale dell'autonomia locale;

*e.* le Costituzioni degli Stati membri e/o le loro legislazioni nazionali devono fornire alle collettività locali le garanzie sufficienti in materia di beni comunali nel quadro dell'esercizio delle loro competenze;

3. Ringraziando il Gruppo di Esperti indipendenti sulla Carta della Commissione Istituzionale per il suo prezioso aiuto nel corso della preparazione della relazione sui beni comunali;

4. Compiacendosi del fatto che in tutti i 31 Stati la cui legislazione è stata presa in esame dal Congresso<sup>1</sup>, tranne un'eccezione, gli enti territoriali locali sembrano godere formalmente della capacità giuridica di essere titolari del diritto di proprietà comunale;

5. Esprimendo soddisfazione per un movimento generale, tranne rare eccezioni, nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, dopo il 1990, verso la costituzione di beni comunali e il riconoscimento agli enti locali del diritto di disporre di beni propri;

6. Constatando che:

*a.* in genere, esistono due sistemi in materia di beni comunali: gli Stati che hanno una sola forma di proprietà comunale e quelli nei quali i beni comunali si dividono in proprietà pubblica (i beni demaniali) e in proprietà privata (demanio privato);

*b.* in genere, le forme dei beni comunali sono identiche a quelle dei beni statali, ed esiste quindi un'uguaglianza di trattamento giuridico tra lo Stato e gli enti territoriali locali sotto questo punto di vista;

*c.* la natura del diritto applicabile è, tranne un'eccezione, la stessa per i beni appartenenti agli enti territoriali locali e per quelli dello Stato;

*d.* le modalità di acquisizione e di valorizzazione dei beni comunali sono varie;

*e.* in genere, gli enti territoriali locali possono costituire delle società commerciali ed associarsi con altri enti territoriali locali o altri soggetti, trasferendo alle società o alle associazioni la proprietà o la gestione di certi beni comunali;

*f.* in certi Stati, i beni comunali (o parte di essi) possono costituire delle reali garanzie, essere sottoposti all'esecuzione forzata e/o essere alienati;

*g.* in genere, gli enti territoriali locali dispongono, se del caso, del diritto di usufruire della facoltà di esproprio, di requisizione e/o di prelazione, per scopi di pubblica utilità, e tale diritto viene esercitato sia dalla collettività territoriale locale interessata (da sola, o in collaborazione con altri), sia da un altro soggetto di diritto;

*h.* in certi Stati, i beni comunali possono essere espropriati e/o requisiti dallo Stato, per scopi di pubblica utilità, in genere dietro indennizzo;

*i.* in genere, gli enti territoriali locali titolari possono esercitare pienamente il loro diritto di proprietà comunale qualora tale situazione rappresenti la norma, con alcune eccezioni;

*j.* gli organi degli enti territoriali locali che esercitano la prerogativa di titolari del diritto di proprietà comunale sono l'organo rappresentativo e/o l'esecutivo, quest'ultimo sotto la responsabilità dell'organo rappresentativo;

---

<sup>1</sup> Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Regno Unito, Russia, Slovenia, Spagna, Svezia, Turchia, Ucraina, Ungheria.

*k.* le verifiche relative ai beni comunali assumono una forma di verifica ordinaria sulle collettività territoriali locali, oppure, in certi casi, forme speciali di controllo;

*l.* la pubblicità in materia di beni comunali esiste sia secondo delle norme ordinarie, sia secondo delle norme specifiche, relative alle attività delle autorità locali;

*m.* nella maggior parte degli Stati, le giurisdizioni competenti in materia di beni comunali sono i tribunali civili (ordinari), ma in un certo numero di Stati esistono due tipi di tribunali, quelli amministrativi e quelli civili;

*n.* i canoni percepiti per l'uso dei beni comunali costituiscono delle risorse proprie degli enti territoriali locali, sia di carattere fiscale, sia di carattere non fiscale;

*o.* esiste una grande varietà di situazioni nazionali relative alla tassazione dei beni comunali;

*p.* in certi Stati, il trasferimento delle competenze dallo Stato agli enti territoriali locali viene accompagnato da un trasferimento di beni;

*q.* nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, l'evoluzione verso la democrazia è stata in genere accompagnata dalla comparsa, insieme all'autonomia locale, di beni comunali, che nella maggior parte dei casi sono stati sottoposti ad un successivo processo di privatizzazione;

**7. Raccomanda a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, al fine dell'effettiva applicazione dei principi della Carta nei campi connessi con i beni comunali:**

*a.* di riconoscere agli enti locali:

*i.* nella loro Costituzione e/o nella legislazione nazionale - qualora non lo avessero ancora fatto – il diritto di essere titolari di beni comunali, in quanto elemento di base dell'autonomia locale per la realizzazione dei compiti di interesse pubblico locale;

*ii.* nella loro legislazione nazionale– qualora non lo avessero ancora fatto – il diritto, nell'esercizio delle loro competenze, di associarsi ad altri enti territoriali locali, per realizzare dei compiti di interesse comune e di trasferire alle strutture così costituite la proprietà o la gestione di una parte dei beni comunali sotto controllo democratico;

*iii.* il diritto di disporre, nel quadro della legge, delle possibilità di acquisizione in via preferenziale o di utilizzo di beni di terzi, in modo forzato (espropri, requisizioni, prelazioni, ecc), per scopi legittimi e giustificati di pubblica utilità e nel rispetto dei principi e delle procedure democratiche, quali la possibilità di contestare tale decisione davanti ad un tribunale competente e di ottenere un equo e giusto indennizzo;

b. di conferire di preferenza, senza pregiudizio del diritto di ricorrere a forme di democrazia diretta, le prerogative inerenti al diritto di proprietà comunale all'organo rappresentativo dell'ente locale e/o all'organo esecutivo, che deve agire sotto la responsabilità dell'assemblea locale;

c. di vigilare affinché:

i. di norma, gli enti territoriali locali titolari del diritto di proprietà comunale esercitino pienamente tale diritto, secondo la legge, e affinché, se esistono delle eccezioni, esse siano previste per legge, perseguano uno scopo legittimo, siano necessarie e conformi al principio dell'autonomia locale;

ii. la natura e la quantità dei beni comunali consentano agli enti territoriali locali di svolgere i loro compiti nell'interesse pubblico locale;

iii. gli enti territoriali locali dispongano, nel quadro della legge, delle possibilità di acquisizione e di valorizzazione dei beni comunali;

iv. le possibilità di alienare, di costituire delle garanzie reali e di esecuzione forzata sui beni comunali, laddove sono riconosciute dalla legge, non violino l'esistenza generale della proprietà comunale e dell'autonomia locale;

v. l'esproprio dei beni comunali, se è consentito dalla legge, venga realizzato per scopi di pubblica utilità e rispettando i principi democratici, ossia, tra gli altri, prevedendo un giusto indennizzo;

vi. la verifica amministrativa esercitata sulla proprietà comunale secondo la legge riguardi in via di massima unicamente la legalità e solo eccezionalmente l'opportunità, rispettando il criterio di proporzionalità;

vii. venga garantita, nell'ambito delle regole democratiche e secondo la legge, una trasparenza di gestione e una reale chiarezza in materia di proprietà comunali;

viii. gli enti territoriali locali dispongano, secondo la legge, del diritto ad un ricorso giurisdizionale, accessibile ed utile, presso un tribunale indipendente, imparziale e previsto per legge, per garantire la tutela della loro proprietà comunale;

ix. in regola generale, gli enti territoriali locali dispongano, in quanto risorse proprie, di tutti i canoni percepiti per l'uso dei beni comunali;

x. l'imposizione fiscale dei beni comunali, laddove esiste, non sia eccessiva e garantisca il rispetto della reale esistenza della proprietà comunale e dell'autonomia locale;

xi. il trasferimento di nuove competenze dallo Stato agli enti territoriali locali venga accompagnato, oltre che dal trasferimento di risorse finanziarie, in tutta la misura del possibile e secondo la legge, da un trasferimento di beni, che includano almeno dei beni assegnati ai servizi pubblici trasferiti e necessari per l'esercizio delle nuove competenze;

xii. lo Stato non trasferisca agli enti territoriali locali dei beni che rappresenterebbero più degli oneri che delle risorse utili e necessarie all'esercizio delle competenze degli enti locali e graverebbero inutilmente sui loro bilanci.