

Proposte di emendamento del gruppo di giuristi “Redigente sui beni comuni”

Onorevoli Senatori!

A partire dal febbraio 2013, un gruppo di giuristi in parte composto di membri della Commissione per la Riforma del Titolo II del Libro III del Codice Civile (Proff. Rodotà, Mattei, Lucarelli, Nivarra, Gambaro, Di Sabato, Resta) in parte cooptati in quanto illustri studiosi della materia (Marella, Bronzini, Maddalena, Di Porto, Napoli, Astone, Arena) si è più volte riunito, anche nell’ambito di un dialogo itinerante con diversi movimenti sociali attivi sul territorio nazionale, avvenuto nelle città di Roma, L’Aquila, Pisa, Padova, Napoli, al fine di redigere un testo di messa a punto (Restatement) della materia dei beni comuni. Il lavoro è parso utile soprattutto in virtù del grande interesse suscitato in dottrina e giurisprudenza dal testo della c.d. Commissione Rodotà che dopo un lungo iter si trova oggi in discussione presso la Vostra Commissione. Decine di libri, articoli scientifici, numeri monografici di riviste, tesi di laurea e di dottorato sono stati pubblicati dal 2008 ad oggi sulla materia dei beni comuni, mettendo su questo tema la scienza giuridica italiana all’avanguardia europea nella ricerca di una tassonomia dei beni capace di riflettere le trasformazioni in corso nell’ordine giuridico globale. Con grande sensibilità la giurisprudenza di legittimità a Sezioni Unite si è misurata col tema (S.U. 3665 2011) e così seppure più indirettamente ha fatto la corte Costituzionale (24\2011 e 199\2012).

Alcuni punti appaiono condivisi in questi dibattiti sicché parrebbe utile tenerne conto già in sede di Commissione per poter portare in Aula il testo più culturalmente avanzato possibile.

I quattro emendamenti qui proposti riflettono altrettanti di questi punti.

1. Innanzitutto, converrebbe lasciare la parola alla Cassazione sulla definizione di beni comuni proprio perché il supremo consesso di legittimità fa propria la preoccupazione emersa in dottrina sulla necessità di enfatizzare la natura *collettiva* e non necessariamente

- tangibile e materiale delle utilità prodotte da questi beni, meno facilmente catturabile dalla locuzione *cosa* (che scompare dall'emendamento) e sic et simpliciter dalla nozione di diritto fondamentale della persona che la Cassazione qualifica in modo più esplicito di quanto avesse fatto la Commissione Ministeriale.
2. Una seconda modifica costituisce un'aggiunta dell'elenco che resta comunque non tassativo ed "*indipendente da una preventiva individuazione del legislatore*" di alcune tipologie di beni comuni sulla cui natura è emerso consenso teorico e sensibilità pratica sui territori: piazze e luoghi di aggregazione urbana, il patrimonio culturale, artistico scientifico e di produzione immateriale, consegnano la necessità per il legislatore di un approccio nettamente dinamico capace di valorizzare l'attività di cosiddetto commoning.
 3. Il terzo emendamento proposto è un'ulteriore aggiunta che coglie lo stretto legame intercorrente fra la nozione di beni comuni e quella di un salubre luogo del loro godimento. Il riferimento esplicito al diritto fondamentale alla salute e l'incarico al legislatore delegato di farsi carico di una complessa partita di coordinamento con il ricco filone legislativo e giurisprudenziale prodotto dall' Art. 32 Costituzione.
 4. L'ultimo emendamento proposto, di grande importanza teorica riflette la nuova sensibilità emersa in dottrina per l'azione popolare in risposta alle sempre più chiare esigenze di partecipazione della cittadinanza in una fase così delicata della nostra vita sociale. Mentre già il testo originario prevedeva la tutela inibitoria diffusa, l'emendamento proposto riflette l'importanza di una tutela risarcitoria e ripristinatoria a sua volta svincolata dalle contingenze politiche. La giustiziabilità dei beni comuni deve divenire un principio generale e ciò non può che passare dalla pienezza della legittimazione ad agire.

Qui sotto per comodità si offre alla Commissione un testo emendato.

Commissione per l'elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al governo per la novellazione del capo II del titolo I del libro III del Codice civile nonché di altre parti dello stesso libro ad esso collegate per le

quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni.

(D. Min. Giust. 21.06.07)

Disegno di legge delega recante:

“Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre norme collegate”.

In neretto lee proposte di emendamento introdotte dalla “Redigente itinerante” dopo discussione di Napoli, 10 maggio 2014.

Art. 1

(Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro per le quali si presentino simili necessità di riforma del diritto della proprietà e dei beni.

2. Le disposizioni della presente legge delega e quelle delegate, in quanto direttamente attuative dei principi fondamentali di cui agli articoli 1, 2, 3, 5, 9, 41, 42, 43, 97, 117 della Costituzione possono essere derogate o modificate solo

in via generale ed espressa e non tramite leggi speciali o concernenti singoli tipi di beni.

3. Il decreto delegato è adottato, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) Revisione della formulazione dell'art. 810 del codice civile, al fine di qualificare come beni le cose, materiali o immateriali, le cui utilità possono essere oggetto di diritti.
- b) Distinzione dei beni in tre categorie: beni comuni, beni pubblici, beni privati.
- c) Previsione della categoria dei beni comuni, **ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all' esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona.** **E' sostituita con: i quali indipendentemente dal titolo della proprietà risultano funzionali, per la loro intrinseca natura o finalità, al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e dei diritti fondamentali della persona sia come singolo che nelle formazioni sociali cui partecipa. (Cassazione S.U. 3665\2011).** I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall' ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne e' consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla

legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate; **si aggiunge: le piazze ed i luoghi dell' aggregazione urbana, il patrimonio culturale, artistico, scientifico e di produzione immateriale.** La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici **si aggiunge: e del diritto fondamentale alla salute.** Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. (Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune e' legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definite dal decreto delegato). **E' sostituita con: "La legge determina i modi e la forma della tutela risarcitoria dei beni comuni anche tramite azione popolare dei singoli cittadini individualmente o collettivamente. I proventi dell'azione risarcitoria o della riversione dei profitti sono destinati al ripristino del bene comune danneggiato".**

d) sostituzione del regime della demanialità e della patrimonialità attraverso l'introduzione di una classificazione dei beni pubblici appartenenti a persone pubbliche, fondata sulla loro natura e sulla loro funzione in attuazione delle norme Costituzionali di cui all' Art 1. 2 così articolata: 1) beni ad appartenenza pubblica necessaria. 2) beni pubblici sociali. 3) beni pubblici fruttiferi.

1) I beni ad appartenenza pubblica necessaria sono quelli che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Non sono ne' usucapibili ne alienabili. Vi rientrano fra gli altri: le opere destinate alla difesa; le spiagge e le rade; la reti stradali, autostradali e ferroviarie; lo spettro delle frequenze; gli acquedotti; i porti e gli aeroporti di rilevanza nazionale ed internazionale. La loro circolazione può avvenire soltanto tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali. Lo Stato e gli enti pubblici territoriali sono titolari dell' azione inibitoria e di quella risarcitoria. I medesimi enti sono altresì titolari di poteri di tutela in via amministrativa nei casi e secondo le modalità che verranno definiti dal decreto delegato.

2) Sono beni pubblici sociali quelli le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona. Non sono usucapibili. Vi rientrano tra gli altri: le case dell' edilizia residenziale pubblica, gli edifici pubblici adibiti a ospedali, istituti di istruzione e asili; le reti locali di pubblico servizio. E' in ogni caso fatto salvo il vincolo reale di destinazione pubblica. La circolazione è ammessa con mantenimento del vincolo di destinazione. La cessazione del vincolo di destinazione e' subordinata alla condizione che gli enti pubblici titolari del potere di rimuoverlo assicurino il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. Il legislatore delegato stabilisce le modalità e le condizioni di tutela giurisdizionale dei beni pubblici sociali anche da parte dei destinatari delle prestazioni. La tutela in via amministrativa spetta allo Stato e ad enti pubblici anche non territoriali che la esercitano nei casi e secondo le modalità definiti dal decreto delegato. Con la disciplina dei beni sociali andrà coordinata

quella dei beni di cui all' art 826, comma 2, del codice civile, ad esclusione delle foreste, che rientrano nei beni comuni.

3) Sono beni pubblici fruttiferi quelli che non rientrano nelle categorie indicate dalle norme precedenti. Essi sono alienabili e gestibili dalle persone pubbliche con strumenti di diritto privato. L' alienazione ne è consentita solo quando siano dimostrati il venir meno della necessità dell' utilizzo pubblico dello specifico bene e l' impossibilità di continuarne il godimento in proprietà con criteri economici. L' alienazione è regolata da idonei procedimenti che consentano di evidenziare la natura e la necessità delle scelte sottese alla dismissione. I corrispettivi realizzati non possono essere imputati a spesa corrente.

e) definizione di parametri per la gestione e la valorizzazione di ogni tipo di bene pubblico. In particolare:

- 1) Tutte le utilizzazioni di beni pubblici da parte di un soggetto privato devono comportare il pagamento di un corrispettivo rigorosamente proporzionale ai vantaggi che può trarne l' utilizzatore individuato attraverso il confronto fra più offerte.
- 2) Nella valutazione delle offerte, anche in occasione del rinnovo, si dovrà in ogni caso tenere conto dell' impatto sociale ed ambientale dell' utilizzazione.
- 3) La gestione dei beni pubblici deve assicurare un' adegua manutenzione e un idoneo sviluppo anche in relazione al mutamento delle esigenze di servizio.

4. Il decreto di cui al presente articolo è adottato nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della Giustizia congiuntamente con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Lo schema di decreto legislativo adottato ai sensi del comma 1, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. Il parere è reso entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dei medesimi schemi di decreto. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque emanato.

6. Entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, nel rispetto dei criteri e principi direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può emanare disposizioni integrative e correttive.

7. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi oneri e maggiori spese a carico della finanza pubblica.