

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3658

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SARLI, VIANELLO, EHM, TERMINI, ROMANIELLO**

Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di disciplina del diritto di proprietà

*Presentata il 28 giugno 2022*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da anni si discute sui beni comuni senza pervenire a una coerente definizione, essendosi addirittura parlato di una nuova categoria «oltre il pubblico e il privato», ma dimenticando che in una comunità, come quella statale, i beni o appartengono a un singolo o a tutti. Come è noto, e come ricordava Gaio (*Gai Institutiones*, 2.11), nel II secolo dopo Cristo, affermando: «*quae publicae sunt nullius videntur in bonis: ipsius enim universitatis esse creduntur. Privatae quae singulorum hominum sunt*». Ed è sempre stata inimmaginabile, dal punto di vista giuridico, una terza categoria. Quella dei «beni comuni» è tuttavia una espressione che oramai è entrata nell'immaginario collettivo ed è vagamente intesa nel senso di una aspirazione ad assicurare a tutti l'utilizzazione di certi beni di prima necessità, come ad esempio l'acqua, che fu oggetto di un

*referendum* nel 2011, nel quale 26 milioni di cittadini espressero la volontà di avere una acqua pubblica e non privatizzata. Ed è sconcertante il fatto che i discorsi che si fanno intorno a questo tema, specie nel campo giuridico, omettono di considerare che i beni comuni hanno un senso soltanto se li si consideri come espressione della «demanialità» di certi beni, e cioè della loro proprietà, gestione e fruizione pubblica, e, quindi della loro inalienabilità, inusucapibilità e inespropriabilità, nonché, come vedremo in seguito, della loro impossibilità di diventare una «proprietà pubblica nuda», con l'attribuzione della gestione, e relativi profitti, a privati, la cosiddetta «piattaforma gestionale», che è stata usata per cedere a prezzo infimo l'utilizzazione del porto di Trieste alla città tedesca di Amburgo, che è anche un *Land* della Germania. La verità è che i giuristi, anco-

rati alla concezione borghese secondo la quale la proprietà è solo quella privata ed è detta « pubblica » soltanto in relazione all'appartenenza di una cosa a un ente pubblico, non hanno tenuto in nessun conto le profonde modifiche che alle disposizioni civilistiche riguardanti il demanio pubblico ha apportato il nuovo ordinamento costituzionale.

Un'inversione di tendenza, che ha portato un contributo notevole alla precisazione di questo vago concetto, nel quadro di una revisione della intera disciplina civilistica sui beni pubblici, è venuto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, le quali, con le sentenze n. 1465 del 14 febbraio 2011, n. 3813 del 16 febbraio 2011, e n. 3937 del 18 febbraio 2011, hanno posto in evidenza che l'articolo 42 della Costituzione conosce non solo la proprietà privata, alla quale impone il perseguimento della funzione sociale, ma anche e soprattutto la proprietà pubblica, per cui « i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano la loro specifica attuazione nel dare origine a una concezione di bene pubblico, inteso non solo come diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. E ciò comporta che, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della collettività », con la conseguenza di poter riconoscere il carattere della demanialità anche ad altri beni di preminente interesse pubblico che la nostra Costituzione inserisce tra i principi fondamentali, di cui agli articoli da 1 a 12, come il paesaggio, con la conseguente possibilità di qualificarli « bene comune ». Come si nota, è un bel passo avanti verso la chiarificazione del concetto di « beni comuni », essendosi affermate l'importanza della proprietà pubblica, prevista dall'articolo 42 della Costituzione, e la necessità di riconoscere il carattere della « demanialità » ai beni pubblici, anche non tassativamente elencati, che siano tuttavia di « preminente interesse pubblico » e so-

prattutto strumentali all'attuazione dei principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e come tali « beni comuni ». Non siamo ancora a una decisa definizione, ma è indubbio che la strada è ben indicata, ed è proprio proseguendo in questa direzione che la presente proposta di legge, facendo leva sul concetto, storicamente precedente, e costituzionalmente prevalente, della proprietà pubblica rispetto a quella privata, come si vedrà, arriva a delle soluzioni che, a parere dei proponenti, dovrebbero essere di piena aderenza all'ordinamento costituzionale vigente.

Su una strada completamente sbagliata, si è posta invece la Commissione sui beni pubblici, istituita presso il Ministero della giustizia il 21 giugno 2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per le modifiche delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, cosiddetta « Commissione Rodotà » dal nome del suo presidente, Stefano Rodotà, la quale ha parlato di beni comuni, avendo presente soltanto lo schema della proprietà privata e ignorando del tutto che secondo il citato articolo 42 della Costituzione « La proprietà è pubblica e privata ». Privo di senso è stato, quindi, il disegno di legge delega varato da detta Commissione (si veda la relazione di accompagnamento al disegno di legge delega in atti della Commissione Rodotà, pubblicato dal Ministero della giustizia il 15 febbraio 2008), nel quale, nel delineare un nuovo assetto dei beni pubblici rispetto a quello descritto nel codice civile, si prospetta una confusa elencazione che distingue i beni in tre categorie: beni comuni (che sono inalienabili soltanto se in proprietà di pubbliche amministrazioni, e non di privati, e la cui tutela giurisdizionale per danni alla collettività spetta allo Stato), beni pubblici e beni privati, cui fa seguito una ulteriore classificazione dei beni pubblici in: beni ad appartenenza pubblica necessaria (che sono inalienabili), beni pubblici sociali (che sono alienabili con il vincolo di destinazione pubblica), beni pubblici fruttiferi (che sono alienabili, se vien meno la necessità dell'utilizzo pubblico, o la possibilità di mantenerne la proprietà con criteri economici). Una classificazione,

come agevolmente si nota, che non chiarisce le idee, ma le confonde molto più di quanto non sia già scritto nel vigente codice civile. Comunque il tutto si spiega se si tiene presente che il riassetto dei beni pubblici previsti dal codice era stato chiesto al Ministro della giustizia Clemente Mastella, che nominò la Commissione Rodotà, dal Ministero dell'economia e delle finanze al fine di creare un contesto giuridico che giustificasse le dismissioni dei beni non alienabili in base alle norme allora vigenti, in modo da poterli inserire nel Conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche (si veda la citata relazione allo schema di legge delega per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici).

Volendo pervenire a un riassetto proprietario dei beni pubblici, occorre innanzitutto tener presente che sono stati pochi i veri giuristi che si sono interessati alla materia (si pensi soprattutto a Massimo Severo Giannini e a Pietro Perlingeri), in quanto la maggior parte di essi si è lasciata bendare gli occhi dall'infausto e cinico pensiero neoliberista che elimina la proprietà pubblica del popolo, con l'ingannevole strumento della privatizzazione dei beni demaniali e cede tali beni, pressoché gratuitamente, a singoli speculatori o a multinazionali. La verità è che alla maggioranza dei giuristi è sfuggito il fatto di fondamentale importanza che, transitandosi dallo Stato persona sancito dallo Statuto albertino, sotto il cui impero fu emanato il codice civile, allo Stato comunità introdotto dalla Costituzione, si è passati da uno Stato « soggetto singolo », la persona giuridica, a uno Stato « soggetto plurimo », il popolo, per cui è cambiata anche la natura della appartenenza dei beni allo Stato, che per lo « Stato persona singola » coincide con il concetto di proprietà privata, con tutte le contrastanti ricadute sull'istituto del demanio pubblico, in base alla quale esso ha un potere pieno sull'utilizzazione dei beni demaniali, potendo mantenerli inalienabili o sdemanializzarli, ovvero ancora svuotarli di contenuto mediante la concessione della sua gestione a terzi, mentre per lo Stato comunità, soggetto plurimo, la natura dell'appartenenza dei beni assume il carattere

della proprietà pubblica, cioè, come subito osservò Massimo Severo Giannini, di una « proprietà collettiva demaniale » di tutti i cittadini, la quale, proprio perché appartenente a tutti, non può essere trasferita a singoli, mediante la sdemanializzazione, né può essere svuotata del suo contenuto (l'articolo 42, secondo comma, della Costituzione parla chiaramente di una proprietà piena) mediante la concessione della gestione a terzi. Emerge chiaramente, a questo punto, il nuovo concetto del demanio costituzionale. Esso, al contrario del demanio civilistico che riserva alla proprietà privata del sovrano alcuni beni di preminente interesse generale, — si pensi che la parola « *demanium* » compare per la prima volta nel *Liber Constitutionum* del Regno 2 di Sicilia, emanato a Melfi nel 1231 dall'imperatore Federico II, proprio per sottrarre alla frammentazione della proprietà privata beni di rilevante interesse pubblico, come le strade, i fiumi, i palazzi cittadini e così via —, riserva non alla proprietà privata del Sovrano, ma alla proprietà pubblica del popolo quei beni ritenuti di preminente interesse generale, sulla base dei principi e dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e che, proprio in base a questi devono ritenersi costitutivi e identificativi dello Stato comunità, nonché indispensabili al suo mantenimento e al suo progresso.

È agevole notare, a questo punto, che il bandolo della matassa sta tutto nella previsione costituzionale di cui all'articolo 42 della Costituzione, concernente la proprietà pubblica, la quale esprime il dominio del popolo su beni di rilevante interesse generale e fa sì che essi siano soggetti a un particolare regime, che consiste nell'essere posti fuori commercio, proprio perché appartenenti a tutti, di avere il carattere della demanialità, che significa essere inalienabili, inusucapibili e imprescrittibili, nonché il carattere della pienezza, nel significato, sopra riportato di non poter essere svuotati del loro contenuto attraverso la concessione a privati della loro gestione, si ricordi l'acqua pubblica, con il conseguente, non trascurabile, trasferimento del diritto di percepirla i profitti. A quest'ultimo propo-

sito è comunque da notare che, se per l'espletamento, ad esempio, di un servizio pubblico che, come presto si vedrà, è da ritenere un bene demaniale, si pensi al servizio balneare o al servizio di taxi, c'è bisogno dell'aiuto di privati, essendo impossibile assumere altri dipendenti pubblici, è certamente utile far ricorso all'istituto dell'appalto per l'espletamento di precise e determinate attività, facendo ricorso, non a una pubblica gara, ma a un semplice concorso tra cittadini, in modo da accertarne la capacità e la professionalità. In tal modo si eviterebbe che il « profitto » della concessione, sottratto allo Stato comunità, finisca nelle mani di speculatori o multinazionali, con conseguenze negative anche sull'offerta di posti di lavoro, che verrebbe gestita, non più da un ente pubblico per finalità di interesse generale, ma da un soggetto privato per finalità individuali o, addirittura, speculative. Né si può dire che, in questi casi, la gara per le concessioni ci è imposta dall'Europa, poiché, secondo il principio dei contro limiti sopra citato, il diritto europeo deve ritrarsi quando si tratta di attuare principi e diritti fondamentali come la tutela dell'interesse generale e il diritto al lavoro. E non sfugge, che, in questa prospettiva, la proprietà pubblica del popolo possa definirsi anche « proprietà comune » del popolo, ponendosi le basi per una chiara definizione dei beni comuni. A tale proposito, va peraltro sottolineato che la proprietà pubblica, come dimostra, a tacer d'altro, la storia della fondazione di Roma, è una « proprietà originaria » nel senso che nasce nel momento in cui nasce una comunità, che è formata, come è noto, dall'unione dei tre elementi del popolo, del territorio e della sovranità, e costituisce, come notò Carl Schmitt, il « primo rapporto giuridico » sorto tra soggetto e oggetto, tra popolo e territorio, inteso come una estensione di terreni delimitati da confini, dando luogo alla progressiva costruzione di un ordinamento giuridico, che, sempre secondo Carl Schmitt, ha carattere « terrestre », nel senso che è fondato sulla natura della « *iustissima tellus* ». Si può dunque concludere sul punto affermando che, nel quadro sopra de-

scritto, i beni comuni sono da definire beni « demaniali » in proprietà pubblica originaria del popolo, posti fuori commercio e aventi i caratteri della inalienabilità, insuscipibilità, e inespropriabilità e, l'aggiunta è d'obbligo, della incomprimibilità tramite concessioni a privati. Resta soltanto da avvertire che detti beni possono essere naturalmente produttivi di utilità pubblica a causa della loro natura: si pensi all'acqua, al mare, ai fiumi, e così via dicendo, ovvero a seguito dell'attività dell'uomo, come avviene per i beni artistici e storici se ci poniamo sul piano culturale, o per le industrie strategiche se ci poniamo sul piano economico produttivo. Passando al tema della identificazione dei beni costituenti il demanio costituzionale, è da sottolineare che il nuovo ordine costituzionale è ben diverso da quello previsto dallo Statuto albertino e che la modernità delle sue previsioni, perfettamente aderenti alla mutata realtà odierna, consente la costruzione di un concetto di demanio che possa servire da scudo contro gli assalti del mercato generale speculativo e contro le costituzionali privatizzazioni e concessioni a privati della gestione del demanio stesso. In questo tipo di ricerca, la prima esigenza che si fa strada, nell'attuale mutato quadro sociale ed economico, è il fatto che i beni del demanio costituzionale sono tali e tanti che è impossibile una loro elencazione tassativa, come è nel nostro codice civile, e come è stato già notata dalla migliore dottrina, nonché dalle citate sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione sulle valli da pesca della laguna veneta. È quindi necessario e inevitabile il ricorso a una interpretazione ermeneutica, che abbia come criterio di riferimento la tutela della struttura stessa della Repubblica, quale emerge dal sistema costituzionale, come insegnava Emilio Betti, e in ultima analisi dai valori costituzionali. In sostanza, si tratta di quei beni che sono essenziali alla costituzione, identificazione e mantenimento dello Stato comunità. Ed è sembrato giusto porre in evidenza, proprio nel testo dell'articolo 2 della presente proposta di legge, detto criterio interpretativo, essendo palesemente inidoneo all'interpretazione della Costitu-

zione il criterio positivistico, alla ricerca della volontà dell'autore piuttosto che al valore che la norma in sé esprime. Sappiamo infatti che la nostra Costituzione, non è affatto un compromesso tra le varie posizioni culturali dei partiti, che lascia aperta la ricerca delle varie volontà in contrasto, ma è la fusione di tre valori diversi, che hanno creato l'essenza della Repubblica, riassumendo, in una prospettiva democratica i tre principi propri della rivoluzione francese: la libertà (voluta dai liberali), l'eguaglianza (voluta dai socialcomunisti), e la fraternità (voluta dai democristiani). E dovrebbe apparire evidente, in questo quadro ricostruttivo, che è da porre in primo piano il valore del territorio, elemento costitutivo della comunità statale, insieme al popolo e alla sovranità, il quale ha la funzione di porre a sostegno della comunità stessa gli strumenti e i mezzi indispensabili per la vita di ogni giorno, in una visione che non si fermi al momento transeunte, ma che si proietti anche per il futuro.

Ed è per questo che i primi beni del demanio costituzionale sono stati individuati innanzitutto in alcune parti del territorio, indispensabili alla vita della comunità. Si tratta dei beni già elencati dall'articolo 822 del codice civile, secondo il quale « fanno parte del demanio pubblico, il lido del mare, la spiaggia, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia ». Tale elencazione peraltro, ha origini antiche e sono in gran parte rinvenibili in un frammento del giureconsulto Marciano, nel III secolo dopo Cristo, secondo il quale sono « *res communes omnium, iure naturali* », « *aer, aqua profluens, mare et propter id litora maris* », nonché dei beni, come le foreste, che sono collocati dal codice civile nella inammissibile categoria del patrimonio indisponibile dello Stato. Sempre seguendo il criterio ermeneutico di riferirsi ai principi fondamentali, costitutivi, identificativi e mantentivi dello Stato comunità, e ai conseguenti diritti fondamentali, è da ritenere che, subito dopo il territorio, debba considerarsi parte del demanio costituzionale il bene immateriale del lavoro, e quindi la

tutela del lavoratore dai licenziamenti e dal cosiddetto « precariato », e comunque da retribuzioni inidonei ad assicurare a lui e alla sua famiglia una vita libera e dignitosa come previsto dall'articolo 36 della Costituzione, che, come è noto, è fondamento della Repubblica, ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione e diritto fondamentale di tutti i cittadini, ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione. Ed è da sottolineare che proprio l'articolo 4 della Costituzione, al secondo comma, parla, non solo di un diritto, ma anche di un dovere, stabilendo che « ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione, che concorra al progresso materiale o spirituale della società ». Ed è da sottolineare in proposito che la nostra Costituzione individua i beni essenziali alla vita della comunità secondo una visione dinamica e onnicomprensiva, che vuole l'utilizzazione di tutte le energie disponibili: quelle naturali e quelle, soprattutto, lavorative, per conseguire il progresso materiale e spirituale dell'intera comunità (articolo 4 della Costituzione). Altri principi fondamentali da utilizzare come criterio per la individuazione del demanio costituzionale sono certamente quelli di cui all'articolo 9 della Costituzione, il quale, dopo la riforma costituzionale, approvata dal Parlamento l'8 febbraio 2022, aggiunge tra questi principi, oltre alla già prevista tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e storico della Nazione, anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, nonché forme di tutela degli animali, da stabilire con legge. Come si nota, si tratta di beni particolarmente importanti, che rientrano nel quadro complessivo della struttura dello Stato comunità e sono per questo da ritenersi « beni del demanio costituzionale ». Ed è da sottolineare che il riferimento all'ambiente, agli ecosistemi, alla biodiversità e alla tutela della salute degli animali evidenzia un cambiamento assai rilevante della prospettiva della Costituzione, la quale era nata con un carattere fortemente « antropocentrico » e che ora, con la menzione dei beni appena enumerati, si allarga in una prospettiva « biocentrica », che pone al

centro dell'attenzione la vita universale, nella quale rientrano la vita e la salute umana. Questo allargamento è confermato, oltre che dalla citata modifica dell'articolo 9 della Costituzione, anche nella modifica dell'articolo 41 della Costituzione medesima, concernente i « limiti posti all'iniziativa economica privata ». Si tratta di una aggiunta di grande rilievo, poiché difende ancor più i valori costituzionali, rendendo maggiormente controllabili gli illeciti sconfinamenti dell'attività economica privata. Dette modifiche costituzionali hanno peraltro anche una forte portata dissuasiva contro gli speculatori, i quali devono ora sapere che i cittadini e le collettività che hanno subito danni dall'attività economica privata sono legittimati a chiedere al giudice il risarcimento del danno da chi tali danni ha prodotto.

Ulteriore criterio di individuazione deve poi trarsi dai principi e diritti fondamentali di cui all'articolo 43 della Costituzione, che appare fondamentale nella nostra ricostruzione, poiché sancisce che devono essere in mano pubblica, e cioè devono essere considerati beni del demanio costituzionale, « i servizi pubblici essenziali, le fonti di energia, le situazioni di monopolio, e le industrie strategiche », che « abbiano carattere di preminente interesse generale ». Si tratta, come è evidente, di una precisazione fortemente innovativa rispetto al demanio civilistico e di enorme importanza pratica, poiché porta a ritenere demaniali e, quindi non privatizzabili, né comprimibili, nel senso poco prima illustrato, gli enti pubblici economici e le aziende pubbliche, che purtroppo sono stati privatizzati, dati in concessione, talvolta senza termine, e svenduti. Certamente non si chiude qui l'elencazione dei beni costituenti il demanio costituzionale, ma le descritte ipotesi sancite dalla Costituzione sono una guida sicura per la individuazione di altri beni che sono sotto l'egida dei principi e dei diritti fondamentali e sono, come tante volte si è ripetuto, costitutivi, identificativi e manutentivi dello Stato comunità. Un altro importante aspetto previsto dalla presente proposta di legge riguarda i mezzi di tutela giudiziaria del demanio costituzionale. Posto che il dema-

nio, cioè il complesso dei beni demaniali, è nella « proprietà pubblica originaria » del popolo, è fin troppo evidente che la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela di detti beni comuni non può che appartenere ai cittadini medesimi singoli o associati, come prevede l'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, in quanto titolari del diritto fondamentale di « partecipazione » di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, e « parte » della comunità di cui all'articolo 2 della Costituzione medesima. Ed è da sottolineare che è proprio il concetto di comunità, intesa come l'insieme dei cittadini, che di essa fanno parte, che consente la tutela giudiziaria dei beni comuni, e cioè, come si è chiarito, del demanio costituzionale, poiché, qualora si ritenesse che per agire a difesa di un bene comune occorresse la costituzione in giudizio di tutti gli interessati, dunque di sessanta milioni di italiani, si negherebbe nei fatti quello che è esplicitamente sancito nella Costituzione. È da notare che l'istituto della rappresentanza, civilisticamente inteso, riguarda la tutela di beni in proprietà privata, mentre, quando si tratta di beni collettivi, come ad esempio l'ambiente, occorre allargare lo sguardo e rendersi conto che la Costituzione, sancendo la proprietà pubblica del popolo, ha escluso il ricorso al concetto della rappresentanza e, avendo precisato all'articolo 2 della Costituzione che la Repubblica tutela i diritti inviolabili dell'uomo, ed inviolabile è il diritto di difesa, considerato, sia come singolo, sia come parte della comunità, ha implicitamente sancito che l'articolo 24 della Costituzione considera diritti e interessi legittimi propri, sia quelli individuali, sia quelli collettivi.

La presente proposta di legge si compone di due articoli. È d'avvertire che, per inserire le norme proposte nell'ambito dell'intero tessuto normativo, si è dovuto far riferimento anche a qualche disposizione di contorno non rientrante nei capi I e II del titolo I del libro II della proprietà.

L'articolo 1, al comma 1, lettera a), sostituisce l'articolo 11 del codice civile, riguardante la identificazione dei soggetti pubblici. Si è voluto precisare che le per-

sone giuridiche pubbliche costituiscono nel loro complesso lo Stato persona, inteso come soggetto singolo, il quale non è più il soggetto detentore della sovranità, ma è un organo, complessivamente costituito dalle pubbliche amministrazioni, di cui si serve lo Stato comunità, soggetto plurimo, il popolo, per il perseguimento dei suoi fini.

La lettera *b)*, che sostituisce l'articolo 810 del codice civile, è la più complessa e costituisce il nucleo essenziale della proposta di legge. Essa innanzitutto inserisce nella nozione di bene giuridico, sulla base della più recente evoluzione costituzionale, la comunità biotica, ulteriormente precisando che le cose, riconosciute e tutelate dall'ordinamento, possono essere materiali o immateriali, e pone subito in grande risalto la distinzione dei beni giuridici tra beni fuori commercio e beni in commercio. Una distinzione la quale, nonostante sia chiaramente sancita dall'articolo 42 della Costituzione, secondo il quale «La proprietà è pubblica», e cioè fuori commercio, «e privata», e cioè in commercio, sembra sia stata dimenticata da tutte quelle leggi che hanno privatizzato senza nessuno scrupolo quasi tutti i beni in proprietà pubblica del popolo, collocandoli sul mercato concorrenziale globale a libera disposizione di chiunque. La definizione del «demanio costituzionale» parte proprio da questa distinzione e precisa che «i beni fuori commercio in proprietà pubblica demaniale, detti beni pubblici o beni comuni,» risolvendo con questa identificazione l'annoso problema della definizione dei beni comuni, costituiscono il demanio costituzionale, precisando che tale demanio per sua natura è inalienabile, inusucapibile, inespropriabile, per il semplice fatto che non può darsi a un solo soggetto di una comunità quello che appartiene a tutti i soggetti che sono parti di questa, e non passibile di essere svuotato di contenuto, attraverso la concessione della sua gestione a singoli privati, in quanto la proprietà pubblica, secondo la definizione costituzionale, è piena, originaria e illimitata e non può ovviamente essere degradata a «nuda proprietà pubblica». Viene affrontato, a questo punto, il delicatissimo problema delle

concessioni del servizio taxi e del servizio di spiaggia e si sancisce che il servizio pubblico deve restare in mano pubblica, ovviamente, come bene demaniale immateriale, e che ai privati può essere affidato soltanto il compimento di determinate attività, quali il trasporto taxi, il servizio di noleggio di ombrelloni o sedie a sdraio o di cabine balneare, sempre in quanto non inamovibili, di ristorazione, eccetera, a seguito di concorso e successiva autorizzazione. Si precisa inoltre, sulla base di una ampia elaborazione dottrinale, che devono ritenersi parte del demanio costituzionale anche le servitù pubbliche e gli usi civici urbani e rurali. Molto importante è l'affermazione secondo la quale il demanio costituzionale, in quanto parte rilevante del territorio e di ciò che il territorio contiene è funzionale alla «costituzione, identificazione e mantenimento dello Stato comunità». Come si nota, con questa disposizione, la proposta di legge in esame considera i beni fuori commercio, i beni in proprietà pubblica, i beni comuni, i beni demaniali come diversi aspetti di un'unica realtà giuridica, per l'appunto il demanio costituzionale.

La lettera *b)* prevede inoltre la sostituzione dell'articolo 810-*bis* del codice civile, occupandosi della identificazione dei beni facenti parte del demanio costituzionale. Si precisa che nell'attuale situazione economico-sociale non è più possibile esaurire il discorso con una elencazione tassativa dei beni demaniali e si prevede una interpretazione ermeneutica, da esercitarsi sulla base dell'intero sistema costituzionale e, conseguentemente, dei valori costituzionali. Come criterio al quale ispirarsi ai fini di tale interpretazione, alla lettera *b)* sono indicati i principi e i diritti fondamentali, che costituiscono il tessuto fondamentale della nostra Repubblica. Esso, nel presupposto che il tema del demanio si ricollega, come si è sottolineato nella parte generale di questa relazione, alla necessità di salvare dalla frammentazione privatistica i beni del territorio che siano di preminente interesse generale, identifica come beni del demanio costituzionale, innanzitutto, il cosiddetto demanio naturale già descritto dal-

l'articolo 822 del codice civile e, successivamente, il bene immateriale lavoro, il paesaggio, il patrimonio storico e artistico della Nazione, l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi, le utilità pubbliche che la cosa in proprietà privata esprime, i limiti all'esercizio del diritto di proprietà e all'iniziativa economica privata, concludendo con l'importantissimo riferimento ai servizi pubblici essenziali, alle fonti di energia, alle situazioni di monopolio e alle industrie strategiche, parti rilevanti del demanio costituzionale, se si tiene conto dell'attuale evoluzione economica e sociale.

All'articolo 1, comma 1, lettera *c*), la proposta di legge pone in evidenza la legittimazione ad agire in giudizio dei cittadini singoli o associati, i quali, essendo proprietari di beni collettivi, quale, ad esempio, l'ambiente, devono pur essere messi in grado di difendere tali beni, in quanto, non rappresentanti, ma parti della comunità, la cui azione giova ai singoli e nello stesso tempo a tutti.

All'articolo 1, comma 1, lettera *d*), si prevedono altre disposizioni in sostituzione dell'articolo 832 del codice civile, relative al contenuto del diritto di proprietà privata.

Si evidenzia l'importanza della lettera *e*) che descrive il contenuto della proprietà privata alla luce del dettato costituzionale, nonché della lettera *d*) che limita l'imprescrittibilità dell'azione di rivendicazione della proprietà privata anche nel caso del passaggio alla proprietà pubblica dei beni abbandonati.

L'articolo 2 si limita ad abrogare le disposizioni del codice civile assorbite dalla presente proposta di legge. Tra queste è importante ricordare l'abrogazione del secondo e terzo comma dell'articolo 826 del codice civile che prevedevano il cosiddetto « patrimonio indisponibile dello Stato », un patrimonio che, a dispetto della dizione usata, era in effetti disponibile con l'obbligo di mantenere la destinazione economica del bene, inserendo peraltro fra tali beni addirittura le foreste, definite inconcludentemente come « demanio forestale dello Stato ». Un obbrobrio, in pieno contrasto con la somma divisione costituzionale tra proprietà pubblica e privata e dannosissima per la tutela dei nostri interessi ambientali.



## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

(Modifiche agli articoli 11, 810, 823, 832, 834 e 948 del codice civile)

1. Al codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 11 è sostituito dal seguente:

« Art. 11. — (*Persone giuridiche pubbliche*). Le persone giuridiche pubbliche costituenti lo Stato persona, soggetto singolo, sono organi dello Stato comunità, soggetto plurimo, costituito dal territorio e dal popolo, cui appartiene la sovranità, ed esercitano le loro funzioni e i loro diritti nell'interesse dello Stato comunità secondo le norme della Costituzione »;

b) l'articolo 810 è sostituito dai seguenti:

« Art. 810. — (*Nozione e caratteristiche dei beni giuridici*). Sono beni giuridici le cose costituenti la comunità biotica, le cose, materiali o immateriali, funzionali all'attuazione dei principi e dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e quelle riconosciute e tutelate da parte dell'ordinamento giuridico.

I beni giuridici possono essere fuori commercio o in commercio. Sono fuori commercio i beni di preminente interesse generale indispensabili per l'esistenza, l'individuazione e il funzionamento dello Stato comunità di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 9, 41, 42 e 43 della Costituzione. Essi sono in proprietà pubblica originaria, piena e illimitata del popolo sovrano e costituiscono nel loro complesso il demanio costituzionale. Tali beni sono denominati beni pubblici o beni comuni e sono inalienabili, inusucapibili e inespropriabili. Essi non possono essere privatizzati e non può essere prevista la separazione tra titolarità del diritto e suo contenuto, né la conseguente concessione a privati della loro ge-

stione e dei profitti che ne derivano, fatta salva la possibilità di affidare lo svolgimento di determinate attività a singoli privati, di cui all'articolo 810-*bis*.

I beni in commercio sono oggetto di proprietà privata, da parte di singoli soggetti privati, o come patrimonio disponibile, da parte di organi e persone giuridiche pubbliche costituenti lo Stato persona giuridica, organo dello Stato comunità. È soppresso l'istituto del patrimonio indisponibile dello Stato. I beni che appartengono allo Stato persona a titolo di proprietà privata sono denominati beni in proprietà privata dello Stato persona o di enti pubblici.

Art. 810-*bis*. — (*Identificazione dei beni pubblici o comuni costituenti il demanio costituzionale e loro gestione*). I beni pubblici o comuni costituenti il demanio costituzionale, di cui all'articolo 810, sono individuati non mediante una elencazione tassonomica, ma attraverso una ermeneutica costituzionale che, tenuto conto dell'evoluzione economica e sociale del Paese, identifichi i beni che, per la loro natura e le loro caratteristiche, sono in grado di garantire l'esistenza, l'identità e il funzionamento del sistema costituzionale, disegnato dai principi e dai diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Rivestono tale carattere e sono rinvenibili nella Costituzione i seguenti beni pubblici o comuni rientranti nel demanio costituzionale:

a) il lido del mare, la spiaggia, i porti, i torrenti, i laghi e le altre acque pubbliche, nonché le foreste, le miniere, le cave e torbiere, le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paletnologico e artistico da chiunque o in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo;

b) il paesaggio, il patrimonio artistico e storico della Nazione, l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi, le utilità pubbliche che la cosa in proprietà privata esprime, le servitù pubbliche e gli usi civici urbani e rurali, nonché gli altri beni che sono tutelati dai limiti posti al diritto di proprietà privata di cui all'articolo 42, secondo comma, della Costituzione, e all'iniziativa econo-

mica privata di cui all'articolo 41, secondo comma, della Costituzione medesima;

c) i servizi pubblici essenziali, le fonti di energia, le situazioni di monopolio e le industrie strategiche, in quanto abbiano carattere di preminente interesse generale in conformità a quanto previsto dall'articolo 43 della Costituzione;

d) il lavoro, inteso come bene immateriale, costituito dal diritto fondamentale, e dal dovere di ciascuno, di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società secondo quanto previsto dall'articolo 4 della Costituzione.

I beni facenti parte del demanio costituzionale sono gestiti istituzionalmente dalla pubblica amministrazione centrale, regionale o locale, secondo le loro competenze, e servono direttamente o indirettamente la collettività, costituita dalla presente e dalle future generazioni. I consociati, considerati singolarmente, hanno il diritto d'uso e il pieno e libero godimento di detti beni e, considerati come parte della collettività, partecipano al loro governo e alla loro gestione.

Fermo il diritto d'uso e godimento, di cui al terzo comma, lo svolgimento di determinate attività inerenti all'esercizio di funzioni o servizi pubblici può essere affidato, dalle autorità competenti, per un periodo commisurato alla natura dell'attività, a cittadini italiani, a seguito del superamento di un pubblico concorso. I corrispettivi per le utilità fruite da terzi, a seguito dell'espletamento di tale attività, sono determinati a tariffa dalle medesime autorità, le quali provvedono a disciplinare l'intera materia con appositi regolamenti »;

c) l'articolo 823 è sostituito dal seguente:

« Art. 823. — (*Azioni a tutela del demanio costituzionale*). Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni di cui all'articolo 810. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà pubblica e del possesso.

Nei casi in cui la tutela dei beni di cui si tratta è affidata all'azione del pubblico ministero penale o del pubblico ministero contabile i cittadini possono denunciare a detti organi fatti lesivi dei beni in questione e intervenire in giudizio *ad adiuvandum*.

I cittadini, singoli o associati, sono legittimati ad agire in difesa dei loro diritti d'uso e di fruizione. Gli stessi cittadini, singoli o associati, nell'esercizio del loro diritto di resistenza, come parti della comunità e come titolari del diritto fondamentale di partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione sono legittimati a promuovere, in sede giudiziaria, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, tutte le azioni a tutela dei beni in questione. Essi possono anche chiedere al giudice di dichiarare, ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, la nullità delle negoziazioni private in contrasto con i principi imperativi dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà, della dignità umana, della tutela della salute e della tutela dell'ambiente, nonché, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione, di dichiarare l'acquisto alla proprietà pubblica del popolo di quei beni per i quali il proprietario privato, colposamente o dolosamente, non abbia assicurato la funzione sociale. In ogni caso il ricorrente ha la possibilità di chiedere al giudice la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, qualora si tratti di atti o comportamenti conformi a leggi incostituzionali »;

d) l'articolo 832 del codice civile è sostituito dal seguente:

« Art. 832. — (*Contenuto del diritto di proprietà privata*) — Il proprietario ha il diritto di godere della cosa, materiale o immateriale, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dalla Costituzione e dall'ordinamento giuridico, assicurandone la funzione sociale che costituisce principio imperativo inderogabile ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione. Nel caso di mancato perseguimento di quest'ultima la pubblica amministrazione adotta tutti i provvedimenti necessari per assicurare la

funzione sociale della cosa di cui si tratta, nell'interesse generale della collettività.

Il proprietario ha il diritto di disporre del bene in modo da non contrastare i principi imperativi inderogabili della utilità sociale, della sicurezza, della libertà, della dignità umana, della salute e dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione. Nei casi di inadempimento di tale obbligo, l'atto di disposizione è nullo e il proprietario è tenuto al risarcimento del danno.

La pubblica amministrazione è tenuta a perseguire la funzione sociale di detti beni. Il proprietario privato, ove, con dolo o colpa, non persegua la funzione sociale del bene, perde *ope constitutionis* la proprietà del bene stesso, il quale, come bene abbandonato, transita, previa diffida, e secondo la propria natura e le proprie caratteristiche, nonché le utilità sociali che può generare, nella proprietà pubblica demaniale della comunità locale o nella proprietà privata dell'ente comunale in cui il bene si trova.

I comuni con apposito regolamento determinano le procedure, le modalità e i controlli relativi alle destinazioni dei predetti beni abbandonati »;

e) all'articolo 834, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

« Nella determinazione dell'indennità di espropriazione relativa a cose che esprimono più beni giuridici si deve tener conto del bene che già appartiene al demanio costituzionale in virtù delle utilità pubbliche che esprime »;

f) all'articolo 948, il terzo comma è sostituito dal seguente:

« L'azione di rivendicazione della proprietà privata non si prescrive, tranne che per gli effetti dell'acquisto della proprietà da parte di altri per usucapione, nonché per gli effetti del passaggio della cosa nel demanio costituzionale, a causa del mancato perseguimento della funzione sociale o della violazione da parte del proprietario privato della utilità sociale, della sicurezza, della libertà, della dignità umana, della salute e dell'ambiente ».

Art. 2.

*(Abrogazioni)*

1. Gli articoli 822, 824, 826, secondo e terzo comma, 828, secondo comma, 829 e 830, secondo comma, del codice civile sono abrogati.

PAGINA BIANCA



\*18PDL0194510\*