



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Classificazione e regime giuridico dei beni e
definizione di “ambiente”

A.C. 1744

Schede di lettura

n. 440

3 giugno 2021

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Classificazione e regime giuridico dei
beni e definizione di "ambiente"

A.C. 1744

Schede di lettura

n. 440

3 giugno 2021

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Giustizia

☎ 066760-9148 – ✉ st_giustizia@camera.it -  @CD_giustizia

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

☎ 066760-9253 – ✉ st_ambiente@camera.it -  @CD_ambiente

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: gi0170.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- | | |
|--|----|
| ▪ Premessa | 5 |
| ▪ Modifiche e integrazioni al Codice dell'ambiente (artt. 1-3) | 7 |
| ▪ Modifiche e integrazioni al Codice civile (artt. 4-8) | 10 |
| ▪ Clausola di invarianza finanziaria ed entrata in vigore (artt. 9-10) | 23 |

Schede di lettura

Premessa

La proposta di legge all'esame delle Commissioni è volta a definire, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, la **nozione di ambiente** modificando a tal fine il Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre, la proposta modifica la classificazione dei beni contenuta nel codice civile, superando l'approccio prettamente patrimoniale-proprietario dei beni per valorizzarne invece le utilità e dunque la funzione, attraverso la creazione della nuova **categoria dei "beni comuni"** - ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona umana - alla quale sono ricondotti, tra gli altri, proprio i beni ambientali.

Da qualche anno i **beni comuni** sono al centro di un dibattito che si è focalizzato principalmente su due temi: da un lato, alcuni beni stanno acquisendo la caratteristica della scarsità (si pensi all'acqua) e richiedono dunque una disciplina di tipo pubblicistico che ne impedisca il sovraconsumo e il depauperamento; dall'altro, si è prospettata l'esigenza di garantire l'accesso e la fruizione da parte della collettività su base tendenzialmente paritaria.

Quest'ultima è emersa in particolare con riferimento a una nuova gamma di beni collegati alla dimensione dei diritti della cittadinanza (libertà di accesso al cibo, all'acqua, a internet, ecc.). Si tratta di beni «a titolarità diffusa» che, secondo alcune ricostruzioni, dovrebbero essere gestiti in base ai principi di solidarietà e di eguaglianza, anche in una prospettiva intergenerazionale di lungo periodo. Essi dovrebbero cioè sfuggire alla dimensione prettamente proprietaria, pubblica o privata, recepita attualmente dal codice civile.

Questo tipo di sensibilità è emersa, in particolare, in occasione del **referendum popolare del 2011** avente per oggetto la normativa sui servizi pubblici locali. L'esito referendario ha portato all'abrogazione della disposizione legislativa (art. 154, comma 1, del Codice dell'ambiente) che includeva tra le componenti della tariffa del servizio idrico anche l'utile d'impresa.

Queste e altre considerazioni erano state alla base dell'istituzione nel **2007** da parte del ministero della Giustizia di una **commissione (presieduta da Stefano Rodotà)** incaricata di elaborare uno **schema di legge di delega** per la modifica delle disposizioni del codice civile in materia di beni pubblici. La proposta, rimasta senza seguito, proponeva di superare la distinzione tra beni demaniali e patrimoniali e di introdurre una nuova classificazione (beni comuni, beni pubblici e beni privati) in funzione delle utilità sostanziali intrinseche ai beni e includendo anche i beni immateriali.

La relazione e l'articolato della proposta della Commissione Rodotà, hanno formato oggetto:

- in XVI legislatura delle proposte di legge [AS 1838](#), di iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte, esaminata in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato e della proposta di legge [AS 2031](#), che non ha avviato l'iter;
- in XVII legislatura della proposta di legge [AS 398](#), esaminata in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato.

Si ricorda infine che in questa legislatura una proposta d'iniziativa popolare (*Disegno legge delega Commissione Rodotà beni comuni, sociali e sovrani*), ha raggiunto il quorum di firme richiesto dall'art. 71, comma 2, della Costituzione.

La proposta, inoltre, ridefinisce la **disciplina dei beni pubblici**, superando la distinzione tra beni demaniali e beni patrimoniali sostituite dalle nuove categorie di beni pubblici ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali e beni pubblici fruttiferi.

Modifiche e integrazioni al Codice dell'ambiente (artt. 1-3)

L'**articolo 1** integra il disposto del primo articolo del **Codice dell'ambiente** (d.lgs. 152/2006) al fine di chiarire che la disciplina dettata dal Codice medesimo è **attuativa** non soltanto delle disposizioni della relativa legge delega (L. 308/2004) ma anche **dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione**.

Si ricorda che la citata lettera s) affida allo Stato la **legislazione esclusiva** nella materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

L'**articolo 2** introduce il nuovo articolo 1-*bis* del Codice dell'ambiente, che reca la **definizione di ambiente** e fa rientrare i beni in essa compresi nella categoria dei beni comuni introdotta, in novella al codice civile, dall'art. 6 della presente proposta di legge (v. *infra*).

Nel definire il concetto di ambiente, il **comma 1** del nuovo articolo 1-*bis* dispone che l'ambiente oggetto della tutela prevista nell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e nel Codice dell'ambiente si riferisce «al sistema di relazioni tra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici».

La proposta specifica che rientrano in tale definizione anche, tra gli altri (l'elencazione non ha dunque carattere esaustivo):

- il paesaggio;
- l'aria;
- i suoni e i rumori e gli odori;
- i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque;
- i parchi come definiti dalla legge,
- le foreste e le zone boschive;
- le zone montane,
- i ghiacciai e le nevi perenni e no;
- il mare e i fondali marini; i lidi e i tratti di costa;
- la fauna selvatica e la flora tutta;
- i campi e l'agricoltura e le pratiche agricole.

Nella relazione illustrativa viene svolta una articolata analisi ove si ricorda, in particolare, che "in merito alle finalità definitorie, sia la Corte costituzionale che la dottrina hanno avanzato una pluralità di teorie. La prima sembrerebbe ora orientata a riconoscere una visione unitaria al concetto di «ambiente», talvolta definito «valore costituzionalmente protetto» e «materia trasversale» (sentenza n. 407 del 2002); talaltra bene giuridico «in senso unitario» (sentenza n. 378 del 2007). Anche la dottrina si divide nella definizione di «ambiente» come valore unico o plurale. Il pensiero prevalente in dottrina e

giurisprudenza, però, riconduce la definizione di «ambiente» alla somma di più profili giuridicamente rilevanti ma distinti; manca un centro di riferimento che sia portatore del relativo interesse e la nozione di «ambiente» ha solo valore descrittivo".

La medesima relazione sottolinea che il termine «ambiente» è stato inserito nell'art. 117 Cost. ed è presente in numerosi provvedimenti legislativi, ma "nonostante la copiosa produzione legislativa in materia, in nessun testo normativo è dato di rintracciare una completa definizione giuridica di «ambiente». La presente proposta di legge è finalizzata, appunto, a riempire questo vuoto normativo".

Nemmeno nel diritto dell'UE compare una definizione precisa di «ambiente».

Una definizione "indiretta" viene però fornita nella normativa europea in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

L'art. 3, paragrafo 1, della direttiva VIA (direttiva 2011/92/UE) dispone che "la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori:

- a) popolazione e salute umana;
- b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE;
- c) territorio, suolo, acqua, aria e clima;
- d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;
- e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d)".

Il successivo paragrafo 2 dispone inoltre che "fra gli effetti di cui al paragrafo 1 su tali fattori ivi enunciati rientrano gli effetti previsti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione".

Tale definizione è recepita fedelmente nell'ordinamento nazionale dall'art. 5, comma 1, lettera c), del Codice dell'ambiente.

In base al successivo **comma 2**, i **beni compresi nella definizione di ambiente appartengono alla categoria dei beni comuni** di cui all'articolo 812-bis e seguenti, introdotti nel testo del codice civile dall'art. 6 della presente proposta di legge, al cui commento si rinvia.

Si valuti l'opportunità di limitare al solo articolo 812-bis del codice civile il rinvio contenuto nel comma 2 del nuovo articolo 1-bis del Codice dell'ambiente, considerato che i successivi articoli del codice civile (artt. 812-ter, 812-quater e 812-quinquies) introdotti dall'articolo 6 della proposta di legge in esame definiscono le diverse categorie dei beni pubblici e dei beni privati.

L'**articolo 3** inserisce nel Codice dell'ambiente il nuovo articolo 3-septies che aggiunge il **principio di non regressione** ai principi sulla produzione del diritto ambientale già previsti dagli articoli 3-bis e seguenti.

Il nuovo articolo dispone che nell'esercizio delle proprie potestà e competenze, le pubbliche amministrazioni rispettano il principio di non regressione, in base al quale la **protezione dell'ambiente**, garantita dall'ordinamento internazionale e dall'Unione europea, dalle disposizioni legislative e regolamentari, nonché dalla giurisprudenza nazionale e della Corte

di giustizia dell'Unione europea, **può solo essere oggetto di un costante miglioramento, tenendo conto delle conoscenze scientifiche e tecniche disponibili.**

Modifiche e integrazioni al Codice civile (artt. 4-8)

La proposta di legge, a partire dall'articolo 4, novella il codice civile.

Nozione di bene

In particolare, l'**articolo 4** interviene sulla **nozione di bene**, di cui all'art. 810, che apre il Capo I, dedicato ai beni in generale e, con esso il Libro III *Della proprietà*.

Normativa vigente	A.C. 1744
Codice civile	
Libro III - Della proprietà	
Titolo I – Dei beni	
Capo I – Dei beni in generale	
Art. 810 <i>Nozione</i>	
Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti.	Sono beni le cose materiali o immateriali, le cui utilità possono formare oggetto di diritti.

La novella – volta a valorizzare la dimensione **funzionale** dei beni - specifica che:

- la nozione di bene comprende sia le cose materiali che quelle **immateriali**;

La dottrina prevalente concorda circa la validità e l'autonomia sistematica della categoria dei beni immateriali, pur evidenziando come essa ricomprenda fattispecie molto differenti come i diritti della personalità, i diritti di credito, le opere dell'ingegno e le invenzioni industriali, l'impresa intesa come attività. Beni immateriali tradizionali sono innanzitutto le opere dell'ingegno, ossia i frutti dell'attività creativa letteraria o artistica, oggetto del diritto di autore secondo l'art. 2575, autonomamente disciplinate dalla legge sul diritto d'autore n. 633 del 1941 e successive modifiche. Beni immateriali sono anche le invenzioni industriali ex art. 2584 ossia le creazioni intellettuali realizzate nell'esercizio dell'attività economica, che determinano in capo al soggetto la proprietà industriale dei beni prodotti, purché dotati dei requisiti di originalità, novità e riproducibilità. Tra i beni immateriali si annoverano ora anche le banche dati e bene immateriale dotato di autonoma tutela è considerato anche il software, espressamente disciplinato dalla citata legge sul diritto d'autore, a seguito della modifica introdotta con il d.lgs. n. 518 del 1992, che ha profondamente modificato e integrato l'art. 1 della legge sul diritto d'autore.

- oggetto di diritti non sono più le cose ma **le utilità derivanti dalle stesse**.

Classificazione dei beni

L'**articolo 5** modifica l'articolo 812 c.c. che reca la disciplina della distinzione tra **beni immobili e beni mobili**. Attualmente beni mobili e beni immobili possono essere appartenenti alle **categorie di beni pubblici e beni privati** a seconda del soggetto titolare degli stessi. La novella è volta ad introdurre **la nuova categoria dei beni comuni** che vanno ad affiancarsi ai beni pubblici e ai beni privati.

Normativa vigente	A.C. 1744
Codice civile	
Libro III - Della proprietà	
Titolo I – Dei beni	
Capo I – Dei beni in generale	
Sezione II - Dei beni immobili e mobili	
Art. 812 <i>Distinzione dei beni</i>	
Sono beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo.	<i>Identico.</i>
Sono reputati immobili i mulini, i bagni e gli altri edifici galleggianti quando sono saldamente assicurati alla riva o all'alveo o sono destinati ad esserlo in modo permanente per la loro utilizzazione.	<i>Identico.</i>
Sono mobili tutti gli altri beni.	<i>Identico.</i>
	I beni mobili e immobili si distinguono in tre categorie: beni comuni, beni pubblici e beni privati.

Beni comuni

La definizione e la disciplina dei “**beni comuni**” è contenuta nel nuovo **articolo 812-bis** introdotto nel codice civile dall'**articolo 6** della proposta in esame.

Con riguardo alla **definizione**, sono individuati come beni comuni quelli le cui utilità sono **funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali** della persona umana e alla salvaguardia dell'ambiente.

Secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 2 della proposta in esame (*vedi sopra*) appartengono alla categoria dei beni comuni – tra gli altri - i beni compresi nella **definizione di ambiente**, così come introdotta dal medesimo articolo 2.

Come già detto rientrano nella definizione di ambiente, e sono dunque classificabili come beni comuni, tra gli altri: il paesaggio; l'aria; i suoni e i rumori, gli odori; i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane, i ghiacciai e le nevi perenni e no; il mare e i fondali marini; i lidi e i tratti di costa; la fauna selvatica e la flora tutta; i campi e l'agricoltura e le pratiche agricole.

Secondo quanto specificato nella Relazione illustrativa le caratteristiche dei beni comuni sarebbero proprie non solo delle risorse naturali ma anche dei cosiddetti «beni comuni urbani». Secondo la Relazione infatti «l'eterogeneità dei beni comuni, costituente il principale ostacolo per una loro puntuale classificazione tassonomica, ha determinato la scelta di **evitare qualsiasi loro elencazione**, ancorché indicativa e non esaustiva: proprio la recente rilevanza assunta dai beni comuni urbani manifesta la preferibilità per un approccio «a geometria variabile», idoneo a evitare interpretazioni restrittive ovvero la necessità di futuri interventi legislativi, essendo così adeguabile ai vari mutamenti che avvengono nella società e al variabile rilievo per la comunità grazie al (solo) riferimento alle caratteristiche proprie del bene, ossia l'essere funzionali per la sopravvivenza dell'uomo o per lo sviluppo della persona umana in quanto strettamente collegati ai diritti fondamentali, ossia quei diritti previsti e tutelati dalla Costituzione».

Con riguardo alla **titolarità** dei beni comuni, la stessa può essere attribuita a **persone giuridiche pubbliche o a privati**.

Si ricorda che la **nozione di bene comune** è stata recepita per la prima volta a livello giurisprudenziale con la **sentenza n. 3665 del 2011, delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione**. In tale sentenza la Corte ha sottolineato come oggi non sia più possibile limitarsi, in tema di individuazione degli dei beni pubblici e collettivi, all'esame della sola normativa codicistica, ma bisogna necessariamente riferirsi anche alle norme costituzionali che, pur non contemplando alcuna definizione dei beni pubblici, né ponendo in essere alcun tipo di classificazione o tassonomia al riguardo, comunque stabiliscono una serie di principi rilevanti. In questo modo, partendo dagli artt. 2, 9 e 42 Cost. e dalla loro diretta applicabilità, le S.U. hanno avuto modo di affermare che il principio della tutela della personalità e del suo corretto svolgimento all'interno dello Stato sociale, si realizza « ... anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultano, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli

interessi della collettività». La stessa Corte invita a «...**guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica**. 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 cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi». In conseguenza di ciò la Corte supera la tradizionale dicotomia “beni pubblici-beni privati”, modellata sull’individuazione della titolarità giuridica del bene, per valorizzarne invece anche la relativa funzione sociale e gli interessi collettivi che i singoli beni possono soddisfare. Pertanto, concludono le S.U., «... là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto **bene** è da ritenersi, al di fuori dell’ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, “**comune**” vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, **strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini**».

La proposta in esame specifica che, in ogni caso, deve essere garantita la **fruizione collettiva** dei beni comuni a prescindere dalla titolarità degli stessi, demandando tuttavia **l’individuazione dei limiti e delle modalità** della fruizione stessa a successive norme di rango primario.

Specifiche disposizioni riguardano esclusivamente **i beni comuni la cui titolarità sia in capo a persone giuridiche pubbliche**. Per tali beni si prevede:

- la **collocazione “fuori commercio”**;

Con riguardo all’espressione “fuori commercio”, si ricorda che, nel codice civile, essa è utilizzata dall’articolo 1145 per indicare le cose “di cui non si può acquistare la proprietà”.

Attualmente l’espressione “fuori commercio” è utilizzata nel codice civile per i beni previsti dagli artt. 822 (demanio pubblico) e 831 (Beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto), nonché le cose di interesse storico ed artistico di cui al Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004).

- la **gestione da parte di soggetti pubblici** garantendo la partecipazione della comunità secondo i limiti e le modalità fissati da successiva norma di rango primario;
- la **circolazione** nei soli casi previsti dalla legge. *Si valuti l’opportunità di specificare a quali tipologie di atti giuridici si riferisca l’espressione “circolazione” dei beni.*

Secondo quanto esplicitato nella Relazione illustrativa, “il riferimento al concetto elastico e in un certo senso indefinito di circolazione giuridica consiste in una precisa scelta” e “ la scelta di termini più puntuali determinerebbe potenziali criticità idonee a frustrare l’intero innovativo impianto: tra tutte le opzioni, l’eventuale richiamo alle sole concessioni, oltre a frustrare le diverse forme giuridiche positivamente elaborate e a determinare la necessità di coordinare tale possibilità con le regole prescritte dal codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, e dalla normativa europea,

rischierebbe di determinare una preminenza della dimensione economica in luogo della primaria rilevanza socio-utilitaristica che deve mantenere il bene”.

Si demanda dunque a un successivo intervento legislativo l'individuazione di elementi sostanziali della disciplina dei beni comuni a titolarità pubblica, quali i limiti e la modalità della partecipazione della comunità alla gestione dei beni, sia la definizione dei casi in cui il bene può circolare.

Peraltro, la proposta non contiene alcun riferimento alla disciplina dei beni comuni a titolarità privata. *Si valuti l'opportunità di specificare la disciplina applicabile a tali casi.*

Ancora a successivo intervento legislativo è demandato il **coordinamento della disciplina dei beni comuni con quella degli usi civici.**

Gli **usi civici** integrano un residuo di antiche figure di diritti sui generis a contenuto reale, spettanti ad una collettività organizzata ed insediata su di un territorio e a ogni suo membro che può quindi esercitarlo *uti singulus*. Il contenuto consiste nel trarre utilità da terre di appartenenza pubblica o privata per il perseguimento di finalità di interesse generale; tali utilità consistono, generalmente, in raccolta di legna, di erba, di funghi, uso di acque, semina, pascolo, caccia, ecc. La disamina dell'istituto può trarsi dalla sentenza n. 19792 del 28 settembre 2011 con cui la **Cassazione civile** ha ritenuto non assoggettabile a espropriazione forzata un bene soggetto a uso civico.

La materia degli usi civici è stata disciplinata dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (con la quale è stato approvato il regolamento per la esecuzione della detta legge), nonché dalla l. 10 luglio 1930, n. 1078, recante norme sulla definizione delle controversie in materia di usi civici. Più recentemente, la legge n. 168 del 2017 è intervenuta sulla materia, sancendo il riconoscimento degli assetti collettivi fondiari - denominati "domini collettivi" - e dei diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento, dei quali ha affidato la gestione agli enti esponenziali delle collettività titolari e, in mancanza, ai Comuni.

In forza della legge n. 431 del 1985 gli usi civici sono stati compresi nella specifica tutela paesistico-ambientale e su di essi è stato tra l'altro imposto il vincolo paesaggistico (v. art. 142 del Codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004). È stata, inoltre, prevista la sussistenza dell'uso civico come vincolo ostativo alla sanatoria degli abusivismi edilizi.

In giurisprudenza è corrente l'assimilazione del bene gravato da uso civico a quello demaniale, talvolta con semplice avvicinamento del relativo regime (Cass., 12 ottobre 1948, n. 1739; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690), più spesso con una equiparazione tendenzialmente piena tra i due regimi (Cass. 8 novembre 1983, n. 6589; Cass. 28 settembre 1977, n. 4120; Cass. 15 giugno 1974, n. 1750). I beni assoggettati a uso civico possono perdere tale loro qualità soltanto mediante i procedimenti di liquidazione o liberazione dagli usi civici disciplinati dalla legge 1766/1927 e dalle altre leggi regionali: pertanto, non è immaginabile l'applicazione della c.d. sdemanializzazione di fatto o tacita. Come ribadito dalla citata sentenza della Cassazione del 2011 (v. *sopra*), il **regime di circolazione** di tali beni prevede rigorose limitazioni: è principio consolidato che l'espressa previsione dell'inalienabilità, per entrambe le categorie di terreni e prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o c.d. sclassificazione, connota dei

caratteri propri della demanialità il regime giuridico dei beni di uso civico, sicché detti beni sono da reputarsi inalienabili ed incommerciabili, nonché insuscettibili di usucapione.

Specifiche disposizioni sono dedicate alla **tutela giurisdizionale dei beni comuni** stabilendosi in particolare:

- il riconoscimento a **chiunque** del diritto di **agire giurisdizionalmente per la tutela** dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei **beni comuni**;
- la **legittimazione dello Stato** in via esclusiva all'esercizio dell'azione di **danni** arrecati al bene comune, salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti e di interessi;
- la **legittimazione dello Stato** all'azione per **la riversione dei profitti**; è demandata a futuro intervento con norma di rango primario la definizione dei presupposti e delle modalità di esercizio di tale azione.

Beni pubblici

La proposta, oltre a introdurre la nuova categoria dei beni comuni, **ridisegna la disciplina dei beni pubblici**, superando le attuali categorie di beni demaniali e beni patrimoniali.

L'articolo 6 della proposta, infatti, introduce nel codice civile **l'articolo 812-ter**, rubricato "**beni pubblici**", che distingue i beni di titolarità pubblica a seconda della loro **finalità, individuando le seguenti tre categorie**:

- a) beni ad appartenenza pubblica necessaria;
- b) beni pubblici sociali;
- c) beni pubblici fruttiferi.

a) Beni pubblici ad appartenenza pubblica necessaria

In particolare, i beni ad appartenenza pubblica necessaria sono definiti come quelli che soddisfano **interessi generali fondamentali**, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali; la proposta fornisce un **elenco a carattere non esaustivo**, includendovi le opere destinate alla difesa; le spiagge e le rade; le reti stradali, autostradali e ferroviarie; lo spettro delle frequenze; gli acquedotti; i porti e gli aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale.

La categoria dei beni ad appartenenza pubblica necessaria ricalca solo in parte quella attualmente prevista nella disciplina codicistica per i beni del **demanio pubblico**.

Si ricorda che, secondo quanto specificato dall'art. 822, primo comma, c.c., appartengono allo Stato e fanno parte del **demanio pubblico** necessario 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. Come sopra specificato il lido del mare, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque sono, in base alla riforma, inseriti nella categoria dei beni comuni (*vedi sopra*).

Fanno altresì parte del demanio pubblico eventuale, se appartengono allo Stato (secondo comma dell'art. 822 c.c.), le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

L'Agenzia del demanio, ai sensi dell'art. 1 del decreto legge n. 351/2001, con i propri decreti dirigenziali, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici, è chiamata a individuare e a catalogare i singoli beni demaniali e quei beni facenti parte del patrimonio dello Stato, siano essi disponibili o indisponibili.

La pubblicazione dei suddetti decreti in Gazzetta Ufficiale produce un effetto dichiarativo, tale da permettere il passaggio della proprietà nel patrimonio dello Stato, salvo precedenti trascrizioni. Gli effetti della trascrizione rendono l'atto opponibile ai terzi in forza dell'art. 2644 c.c.

Con riguardo al **regime di circolazione**, si specifica che i beni ad appartenenza pubblica necessaria non sono né usucapibili né alienabili e che la loro circolazione può avvenire soltanto tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali.

Si ricorda che, con riguardo alla condizione giuridica del demanio pubblico, l'art. 823 del codice civile dispone che i beni che ne fanno parte sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Con riguardo alla **tutela giurisdizionale**, la titolarità dell'azione inibitoria e di quella risarcitoria è attribuita allo Stato e agli enti pubblici territoriali; ai medesimi enti è attribuita la titolarità di poteri di tutela in via amministrativa nei casi e secondo le modalità per la cui definizione si rinvia ad un successivo provvedimento legislativo.

Analogamente a quanto previsto dalla disposizione in esame, il già citato articolo 823 c.c. prevede che la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico spetti all'autorità amministrativa che ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso.

b) Beni pubblici sociali

La seconda categoria di beni pubblici individuata dalla riforma è quella dei **beni pubblici sociali**, definiti come quelli le cui **utilità** essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti a **diritti civili e sociali della persona**. Anche in questo caso la proposta fornisce un elenco a carattere non esaustivo,

includendovi le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli edifici pubblici adibiti a ospedali, gli istituti di istruzione e gli asili nido; le reti locali di servizio pubblico.

La categoria dei beni pubblici sociali ricalca solo in parte quella dei **beni appartenenti al patrimonio indisponibile** dello Stato, delle province e dei comuni. Secondo quanto previsto dall'art. 826 c.c. fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. Come sopra specificato, le foreste e il paesaggio, rientrando nella nuova definizione di ambiente, sono in base alla riforma classificabili come beni comuni.

Fanno inoltre parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e **gli altri beni destinati a un pubblico servizio**.

Con riguardo al **regime di circolazione**, la proposta specifica che i beni pubblici sociali non sono usucapibili. Centrale rispetto alla disciplina dei beni pubblici sociali è la garanzia della **destinazione pubblica** con riguardo alla quale si dispone che:

- è in ogni caso fatto salvo il vincolo reale di destinazione pubblica;
- la circolazione dei beni è ammessa con mantenimento del vincolo;
- la cessazione del vincolo è subordinata alla condizione che gli enti pubblici titolari del potere di rimuoverlo assicurino il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati.

Al riguardo si ricorda che l'art. 828 c.c. dispone che i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile **non possono essere sottratti alla loro destinazione**, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Detti beni, perciò, sono in astratto commerciabili, salvi gli specifici divieti recati dalle disposizioni legislative di settore, ma sono gravati da uno specifico vincolo di destinazione all'uso pubblico.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato che «i beni patrimoniali indisponibili, al pari di quelli demaniali, attesa la comune destinazione dalla soddisfazione di interessi pubblici, possono essere attribuiti in godimento a privati soltanto nella forma della concessione amministrativa, la quale, anche quando si configuri come concessione-contratto – vale a dire come combinazione di un negozio unilaterale autoritativo (atto deliberativo) della p.a. e di una convenzione attuativa (contratto) –, implica sempre l'attribuzione dal privato di un diritto condizionato, che può essere unilateralmente soppresso dall'amministrazione stessa con la revoca dell'atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico, con la conseguenza che, emesso il relativo provvedimento amministrativo, con l'intimazione della restituzione del bene, la posizione del privato stesso degrada ad interesse legittimo ed è suscettibile di tutela davanti al giudice amministrativo e non in sede di giurisdizione ordinaria» (Cass., SS.UU., 23 giugno 1993, n. 6950).

Diversamente dai beni demaniali, quelli indisponibili sono espropriabili e soggetti ad usucapione entro i limiti della loro destinazione, a condizione cioè che lo scopo pubblico

risulti comunque servito dal bene così come destinato dalla p.a. Così è stato affermato in giurisprudenza per ciò che concerne l'espropriazione forzata per debiti, ritenuta ammissibile per i beni indisponibili sempre che la vendita forzata risulti compatibile con la permanenza del vincolo di destinazione pubblica.

Con riguardo infine alla **tutela giurisdizionale** dei beni pubblici sociali, viene rinviata a successivo intervento legislativo l'individuazione:

- dei casi e delle modalità di esercizio della tutela giurisdizionale in via amministrativa da parte dello Stato e degli enti pubblici anche non territoriali;
- delle modalità e delle condizioni di tutela giurisdizionale dei beni pubblici sociali anche da parte dei destinatari delle prestazioni.

c) Beni pubblici fruttiferi

Infine, rientrano nel novero dei beni pubblici, i **beni pubblici fruttiferi** consistenti in una **categoria residuale** comprendente tutti i beni pubblici non classificabili nelle precedenti categorie.

Con riguardo al regime di **circolazione** si specifica che gli stessi:

- sono gestibili dalle persone giuridiche pubbliche con strumenti di diritto privato;
- sono alienabili 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.

Il nuovo **articolo 812-quater**, introdotto nel codice civile dall'articolo 6 della proposta in esame, contiene alcune specifiche **disposizioni comuni a tutti i beni pubblici**. In particolare si stabilisce che tali beni:

- non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano;
- possono essere **utilizzati da parte di un soggetto privato** a fronte del pagamento di un **corrispettivo** proporzionale ai vantaggi che può trarne l'utilizzatore individuato attraverso il confronto fra più offerte; nella valutazione delle offerte, anche in occasione del rinnovo, si deve in ogni caso tenere conto dell'impatto sociale e ambientale dell'utilizzazione;
- devono essere gestiti assicurando un'adeguata manutenzione e un idoneo sviluppo anche in relazione al mutamento delle esigenze di servizio.

Beni privati

Infine il nuovo **articolo 812-quinquies**, introdotto nel codice civile sempre dall'articolo 6 della proposta, contiene una definizione residuale di **beni privati**,

che sono i beni che non rientrano nelle categorie dei beni comuni e dei beni pubblici.

Abrogazioni e disposizioni di coordinamento

L'**articolo 7**, in conseguenza dell'introduzione della nuova disciplina dei beni comuni e dei beni pubblici, **abroga** la disciplina attuale concernente:

- i beni appartenenti al **demanio pubblico** (articolo 822 c.c. e articolo 824 c.c.), la loro condizione giuridica (articolo 823 c.c.) e i diritti demaniali su beni altrui (articolo 825 c.c.);
- i beni appartenenti al patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni (articolo 826 c.c.), i beni immobili vacanti (articolo 827 c.c.), la loro condizione giuridica (articolo 828 c.c.);
- il passaggio di beni dal demanio al patrimonio (articolo 829 c.c.);
- i beni degli enti pubblici non territoriali (articolo 830 c.c.).

Vengono quindi abrogati tutti gli articoli del Capo II (*Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*), con eccezione dell'articolo 831 che contiene la disciplina dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici. *S valuti l'opportunità di aggiornare conseguentemente anche la rubrica del Capo II, eliminando il riferimento ai beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici.*

L'**articolo 8** prevede alcune **modifiche al codice civile**, in funzione di **coordinamento** con la nuova classificazione introdotta dagli articoli 4-6.

In particolare, la disposizione **assoggetta al regime dei beni comuni le cose di proprietà privata**, immobili e mobili, che presentano **interesse artistico, storico, archeologico o etnografico** (modificando l'art. 839 c.c.).

Si ricorda che, in base al nuovo art. 812-bis del codice civile, anche per i beni comuni a titolarità privata deve essere **garantita la fruizione collettiva**. Spetterà alla legge determinarne le modalità.

La disposizione **sostituisce il riferimento ai beni demaniali con quello ai beni comuni** per quanto riguarda:

- i terreni abbandonati dalle acque correnti, che insensibilmente si ritirano da una delle rive portandosi sull'altra (art. 942 c.c., primo comma);
- i terreni abbandonati dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni (art. 942 c.c., terzo comma);
- le isole e unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi o torrenti (art. 945 c.c.);
- il terreno (alveo) abbandonato dal fiume o dal torrente, che hanno formato un nuovo letto (art. 946 c.c.).

Inoltre, modificando l'art. 879 c.c., l'art. 8 **esclude** che tutti i **beni pubblici** possano essere soggetti agli obblighi di vicinato ed alla **comunione forzosa** (oggi l'esclusione opera solo rispetto ai beni demaniali ed ai beni soggetti allo stesso regime).

Infine, la disposizione interviene sull'art. 1145 del codice civile, in base al quale il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà (cd. *res extra commercium*, tipicamente i beni demaniali) è senza effetto.

Il principio sancito dal 1° co. dell'articolo in commento, esclude la configurabilità di un possesso *ad usucapionem* relativamente a tutti i beni demaniali o comunque soggetti al regime proprio del demanio pubblico. Si può, pertanto, configurare un possesso del privato utile all'usucapione solo nel caso in cui i suddetti beni cessino di essere demaniali (C. 4811/1992), anche per il solo tramite di una sdemanializzazione tacita (C. 4811/1992).

La riforma:

- ammette nei rapporti tra privati la tutela possessoria, nelle forme dell'azione di spoglio, rispetto ai **beni pubblici e ai beni comuni di titolarità pubblica** (attualmente tale tutela è consentita per i beni appartenenti al demanio pubblico);

La disposizione attualmente intende tutelare, in via eccezionale e per **ragioni di ordine pubblico**, il possesso dei beni appartenenti al demanio dello Stato e di quelli appartenenti alle province ed ai comuni e soggetti al regime dei beni demaniali, nei rapporti fra privati, con l'azione di spoglio quando sui beni stessi si esplicino atti di godimento analoghi a quelli che si eserciterebbero su cose di pertinenza esclusiva; in caso di inerzia dell'amministrazione interessata, quindi, i rapporti fra privati in relazione all'utilizzazione di un bene demaniale sono soggetti alla disciplina possessoria, a nulla rilevando che l'eventuale uso del bene non sia conforme alla natura ed alla funzione dello stesso. La riforma estende il campo d'applicazione della disposizione, sostituendo al riferimento ai beni demaniali quello a tutti i beni pubblici ed ai beni comuni a titolarità pubblica.

- consente l'azione di manutenzione in riferimento all'esercizio di facoltà che possono formare oggetto di **attribuzioni amministrative**; attualmente il terzo comma dell'art. 1145 fa riferimento a concessioni amministrative e il mutamento lessicale pare determinato dall'abbandono della categoria dei beni demaniali.

Normativa vigente	A.C. 1744
Codice civile	
Libro III - Della proprietà	
Titolo II - Della proprietà	
Capo I - Disposizioni generali	

Normativa vigente	A.C. 1744
Codice civile	
Art. 839	
<i>Beni d'interesse storico e artistico</i>	
Le cose di proprietà privata, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, sono sottoposte alle disposizioni delle leggi speciali.	Le cose di proprietà privata, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, sono sottoposte alle disposizioni delle leggi speciali e al regime dei beni comuni.
Capo II - Della proprietà fondiaria	
Sezione VI - Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra i fondi	
Art. 879	
<i>Edifici non soggetti all'obbligo delle distanze o a comunione forzosa</i>	
Alla comunione forzosa non sono soggetti gli edifici appartenenti al demanio pubblico e quelli soggetti allo stesso regime, né gli edifici che sono riconosciuti di interesse storico, archeologico o artistico, a norma delle leggi in materia. Il vicino non può neppure usare della facoltà concessa dall'articolo 877.	Alla comunione forzosa non sono soggetti gli edifici costituenti beni pubblici e quelli soggetti allo stesso regime, né gli edifici che sono riconosciuti di interesse storico, archeologico o artistico, a norma delle leggi in materia. Il vicino non può neppure usare della facoltà concessa dall'articolo 877.
Alle costruzioni che si fanno in confine con le piazze e le vie pubbliche non si applicano le norme relative alle distanze, ma devono osservarsi le leggi e i regolamenti che le riguardano.	<i>Identico.</i>
Capo III - Dei modi di acquisto della proprietà	
Sezione II - Dell'accessione, della specificazione, dell'unione e della commistione	
Art. 942	
<i>Terreni abbandonati dalle acque correnti</i>	
I terreni abbandonati dalle acque correnti, che insensibilmente si ritirano da una delle rive portandosi sull'altra, appartengono al demanio pubblico, senza che il confinante della riva opposta possa reclamare il terreno perduto.	I terreni abbandonati dalle acque correnti, che insensibilmente si ritirano da una delle rive portandosi sull'altra, sono beni comuni , senza che il confinante della riva opposta possa reclamare il terreno perduto.
Ai sensi del primo comma, si intendono per acque correnti i fiumi, i torrenti e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia.	<i>Identico.</i>
Quanto stabilito al primo comma vale anche per i terreni abbandonati dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni	Quanto stabilito al primo comma vale anche per i terreni abbandonati dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni

Normativa vigente	A.C. 1744
Codice civile	
appartenenti al demanio pubblico.	costituenti beni comuni.
Art. 945 <i>Isole e unioni di terra</i>	
Le isole e unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi o torrenti appartengono al demanio pubblico.	Le isole e unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi o torrenti sono beni comuni.
Art. 946 <i>Alveo abbandonato</i>	
Se un fiume o un torrente si forma un nuovo letto, abbandonando l'antico, il terreno abbandonato rimane assoggettato al regime proprio del demanio pubblico.	Se un fiume o un torrente si forma un nuovo letto, abbandonando l'antico, il terreno abbandonato rimane assoggettato al regime proprio dei beni comuni.
Titolo VIII - Del possesso Capo I - Disposizioni generali	
Art. 1145 <i>Possesso di cose fuori commercio</i>	
Il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto.	<i>Identico.</i>
Tuttavia nei rapporti tra privati è concessa l'azione di spoglio rispetto ai beni appartenenti al pubblico demanio e ai beni delle province e dei comuni soggetti al regime proprio del demanio pubblico.	Tuttavia nei rapporti tra privati è concessa l'azione di spoglio rispetto ai beni pubblici e ai beni comuni di titolarità pubblica.
Se trattasi di esercizio di facoltà, le quali possono formare oggetto di concessione da parte della pubblica amministrazione, è data altresì l'azione di manutenzione.	Se trattasi di esercizio di facoltà, le quali possono formare oggetto di attribuzione da parte della pubblica amministrazione, è data altresì l'azione di manutenzione.

Clausola di invarianza finanziaria ed entrata in vigore (artt. 9-10)

L'**articolo 9** contiene la clausola di invarianza finanziaria.

L'**articolo 10** prevede che le **modifiche al codice civile** – di cui agli articoli da 4 a 8 della proposta - entrino in vigore decorsi **6 mesi dalla pubblicazione** della legge in Gazzetta ufficiale. Presumibilmente tale termine dovrebbe consentire al legislatore di approvare la disciplina legislativa cui le modifiche al codice civile fanno ampiamente rinvio.

Gli articoli da 1 a 3 della proposta, relativi alle modifiche al Codice dell'ambiente, sono destinati invece ad entrare in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta.