

Approfondimento del contesto normativo vigente

Beni comuni, esercizio di democrazia per la salvaguardia del Pianeta e delle future generazioni

Liceo statale «G. Marconi» Pescara
Classe IV A Liceo economico sociale

Indice

- Proprietà e Costituzione
- Proprietà e codice civile
- Commissione Rodotà il
- Proposta di legge Consiglio regionale del Piemonte
- Il parere delle Corti
- Referendum sull'acqua
- Proposte di legge
- In Europa
- Uno sguardo oltre oceano
- Esempi virtuosi



Proprietà e Costituzione

La Costituzione disegna la proprietà pubblica in due articoli consecutivi, il 42 e 43 , nel quadro dei rapporti economici costituzionali.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

IL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO

VISTA la deliberazione dell'Assemblea Costituente, che nella seduta del 28 dicembre 1947 ha approvato la Costituzione della Repubblica Italiana;

VISTA la XVIII disposizione finale della Costituzione;

PROMULGA

la Costituzione della Repubblica Italiana nel seguente testo:

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

Art. 42

Art. 42 La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Che cosa significa? L'art. 42 Cost. colloca, l'una accanto all'altra, proprietà pubblica e privata, con quest'ultima esplicitamente disciplinata nel secondo e terzo comma. Questo articolo è dedicato alla proprietà: dopo aver riconosciuto l'esistenza di due tipologie di proprietà, quella **pubblica** e quella **privata**, concentra l'attenzione su quest'ultima. La proprietà privata è "riconosciuta e garantita dalla legge", ma l'interesse privato è subordinato all'interesse della collettività: lo Stato può infatti decidere la destinazione a uso pubblico di un bene privato attraverso l'espropriazione, alla quale corrisponde un indennizzo, cioè il versamento di una somma di denaro che compensa il proprietario della perdita del bene.

Più in generale lo Stato detiene in una certa misura il potere di controllare la proprietà privata, come nel caso dell'eredità: una persona non può decidere completamente a chi destinare i propri beni, ma deve rispettare le leggi (ad es., una certa parte dei beni spetta necessariamente alla moglie e ai figli).

Ma perché...? Talvolta la proprietà privata di un cittadino può essere di ostacolo alla realizzazione di un'opera pubblica: in questo caso lo Stato decide di intervenire attraverso lo strumento dell'espropriazione. Non si tratta di un atto arbitrario con il quale lo Stato sottrae a una persona i propri beni: l'esproprio ha una finalità sociale ed è accompagnato da un indennizzo;.

La funzione sociale tende a porre al centro dell'impianto normativo, desumibile dall'art. 2 Cost., la persona, la solidarietà, l'accessibilità da parte di tutti all'uso dei beni. La funzione (non solo individuale, ma anche) sociale della proprietà privata sarebbe primariamente garantita dalla configurazione di quest'ultima non come privilegio di pochi ma come diritto di molti.

Art. 43

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o **a comunità di lavoratori o di utenti** determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Che cosa significa? L'articolo si occupa della collettivizzazione delle imprese, ovvero del trasferimento della proprietà e della gestione di un'azienda a una collettività o a un ente pubblico. La proprietà può essere trasferita allo Stato ("statizzazione"), a una Regione ("regionalizzazione") o a un Comune ("municipalizzazione"), oppure a un ente pubblico ("nazionalizzazione") o a una comunità di lavoratori ("socializzazione").

Il trasferimento di proprietà è soggetto al rispetto di tre condizioni: deve avere un fine di utilità generale (ad es. quello di impedire che i privati possano esercitare la propria influenza su interi settori economici), deve avere un carattere di preminente interesse generale (ad es. può riguardare imprese che operano nei servizi pubblici essenziali, nel settore energetico e in regime di monopolio) e deve dare un indennizzo per i trasferimenti che avvengono mediante l'espropriazione. Circa l'indennizzo, la giurisprudenza sostiene che deve essere effettivo, ma anche che può non equivalere al valore del bene espropriato.

Ma perché...? Con questo articolo lo Stato o gli enti locali possono rendere pubbliche le aziende e le attività che per qualche ragione risultano strategiche e di interesse generale. In passato, il passaggio dalla gestione privata a quella pubblica è stato un modo per unificare le reti ferroviarie, per creare un sistema integrato di produzione e distribuzione dell'energia, per rilanciare settori produttivi ecc.; oggi è in corso invece la tendenza opposta, ossia la privatizzazione dei beni e delle aziende pubbliche. La collettivizzazione rispondeva all'esigenza dello Stato di controllare i settori fondamentali della vita di un Paese; la privatizzazione risponde invece alla logica della produttività: si ritiene che in mani private un'azienda venga gestita meglio, sia più efficiente e realizzi maggiori guadagni. In molti campi lo Stato ha detenuto per anni il monopolio, ossia era l'unico soggetto a gestire un certo tipo di attività. Tra i vari casi, i più noti sono quelli delle telecomunicazioni: qualche decennio fa esisteva solo la Sip, mentre oggi esistono varie società con cui si possono sottoscrivere abbonamenti telefonici.

Proprietà e codice civile

Il libro «Della proprietà» si apre con un breve titolo che tratta «dei beni». Il regime «dei beni» si rivela incompleto rispetto alle categorie di beni presenti nella vita sociale ed economica.

Beni immobili, beni mobili. Beni appartenenti allo stato, ad enti pubblici, ad enti ecclesiastici, a privati.

La nozione di bene è più ristretta della nozione fisica di cosa poiché soltanto le cose che possono formare oggetto di diritti sono beni; e quindi le cose fuori commercio e in primo luogo le cose comuni a tutti come l'aria, l'acqua marina, rimangono fuori.

Vi sono poi beni che non sono cose, porzioni del mondo fisico, come per esempio i crediti, che vengono detti cose incorporali.

Beni pubblici

La pubblica amministrazione, per il raggiungimento dei suoi scopi, si avvale non soltanto di soggetti, ma anche di beni (mobili ed immobili) che rappresentano la categoria dei cd. "**beni pubblici**" che si differenziano dai beni "privati" in quanto sono sottoposti ad un diverso regime politico; Più propriamente, col termine di beni pubblici viene indicato il complesso dei beni appartenenti, a qualsiasi titolo, allo Stato o ad un altro ente pubblico, siano essi destinati direttamente al servizio della collettività mediante l'uso immediato, oppure siano diretti a procurare i mezzi necessari per offrire servizi di pubblica utilità.



Come si distinguono?

```
graph TD; A[Come si distinguono?] --> B[beni demaniali]; A --> C[beni patrimoniali]; B --> D[demanio necessario]; B --> E[demanio accidentale]; C --> F[indisponibili]; C --> G[disponibili];
```

**beni
demaniali**

**demanio
necessario**

**demanio
accidentale**

**beni
patrimoniali**

indisponibili

disponibili

Beni demaniali

Demanio necessario

I beni costituenti il **demanio necessario** (detto anche demanio naturale) sono tutti di esclusiva proprietà dello Stato e non possono che appartenere ad esso, per cui demanialità e appartenenza allo Stato sono due caratteristiche inscindibilmente connesse.

Si distingue il:

Demanio marittimo = comprende il lido del mare, i porti, le lagune, le spiagge, i canali, le pertinenze del demanio marittimo e le zone acquistate per uso demaniale;

Demanio idrico = comprende fiumi, i laghi, i torrenti, le acque sorgenti, i ghiacciai, le acque definite pubbliche;

Demanio militare = comprende le fortezze, le piazze forti, le installazioni missilistiche, le linee fortificate e trincerate, i porti, gli aeroporti militari, le ferrovie e funivie militari, i ricoveri antiaerei.

Demanio non necessario

I beni del **demanio non necessario** (detto anche accidentale o eventuale), invece, rivestono carattere demaniale solamente se (pur potendo appartenere in astratto a soggetti diversi), siano, in concreto, di proprietà dello Stato o di enti territoriali.

Si distingue il:

Demanio stradale = vi fanno parte le strade (di proprietà di enti territoriali) destinate al pubblico transito e le relative pertinenze (case cantoniere, aiuole, alberi, paracarri etc.);

Demanio aeronautico = vi fanno parte gli aeroporti e le relative pertinenze di proprietà di un ente territoriale;

Demanio culturale = ossia i beni di interesse storico, artistico, archeologico: comprendono sia immobili sia universalità di mobili;

Acquedotti = vi fanno parte tutti gli acquedotti degli enti territoriali indipendentemente dal fatto che convogliano o meno acque pubbliche;

Demanio ferroviario = è costituito da tutto il materiale ferroviario di proprietà di enti territoriali e dalle relative pertinenze.

Regimi di beni demaniali

I beni demaniali:

- non possono essere alienati (sono quindi indisponibili), pena la nullità dell'atto di trasferimento (art. 823 c.c.);
- non possono essere usucapiti perché il loro possesso da parte di «terzi» non ha effetto a nessun titolo;
- non sono suscettibili né di esecuzione forzata né di espropriazione per pubblica utilità.

Sull'assoggettabilità di tali beni ad espropriazione per pubblica utilità vi era, in passato, discordanza di orientamenti.

Il testo unico delle espropriazioni (D.P.R. 327/2001) all'art. 4 stabilisce che i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione;

- non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, «se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano» (art. 823 c.c.).

Beni patrimoniali

Beni patrimoniali indisponibili

I **beni patrimoniali indisponibili** sono beni pubblici al pari dei beni demaniali ma, a differenza di questi, possono essere tanto mobili che immobili, ed inoltre possono appartenere (salvo eccezioni) a qualsiasi ente pubblico, e non soltanto ad enti pubblici territoriali.

L'indisponibilità consiste nel fatto che i beni non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.).

I beni indisponibili sono: alienabili e usucapibili da parte di terzi.

Quanto all'uso dei beni pubblici, è possibile distinguere:

- Un **uso esclusivo** da parte della P.A.;
- Un **uso generale** da parte di qualsiasi soggetto, pubblico o privato;
- Un **uso particolare** da parte di determinati soggetti cui è riservato un certo uso del bene. Tale riserva può derivare direttamente dalla legge, oppure da un atto amministrativo di concessione o da un contratto di diritto privato.

Beni patrimoniali disponibili

Fanno parte del **patrimonio disponibile** dello Stato e degli altri enti pubblici tutti i beni ad essi appartenenti, diversi da quelli demaniali e da quelli patrimoniali indisponibili.

I beni patrimoniali disponibili non sono beni pubblici, ma solo beni di proprietà di un ente pubblico.

Il patrimonio disponibile comprende:

- Il **patrimonio mobiliare**, nel quale rientra il denaro privo di specifica destinazione, gli utensili, nonché i beni che derivano dalla partecipazione dello Stato al capitale azionario di società pubbliche ed imprese private;
- Il **patrimonio fondiario** ed edilizio.

I beni patrimoniali disponibili sono beni privati a tutti gli effetti, con la conseguenza che sono soggetti esclusivamente alle regole del codice civile (salvo regole particolari contenute in alcune norme); essi, dunque, sono: alienabili, usucapibili e assoggettabili a diritti reali a favore di terzi.

Commissione Rodotà

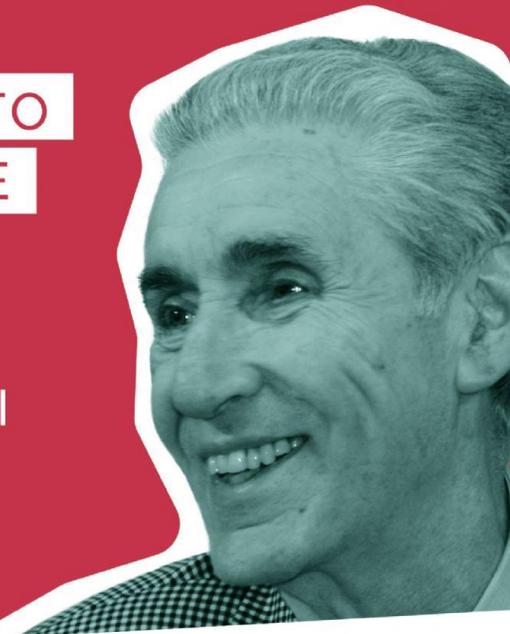
La Commissione nominata con il decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007 e incaricata di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici ha consegnato al Ministro, nel febbraio del 2008, una proposta fortemente innovativa.

Scopo dell'incarico ricevuto dalla Commissione, presieduta da Stefano Rodotà, era quello di riformare la disciplina codicistica dei beni pubblici, mai modificata dal 1942 sino ad oggi, nonostante l'entrata in vigore della Costituzione e le trasformazioni sociali ed economiche, nonché scientifiche e tecnologiche, intervenute da allora fino ai giorni nostri.

La Commissione Rodotà sostiene che il Codice civile deve essere aggiornato in quanto presenta delle lacune relative ai beni pubblici, inevitabilmente da risanare. Mancano all'appello i beni immateriali, i beni pubblici come le reti, che si dimostrano sempre una maggiore risorsa articolata e complessa, i beni finanziari, ma soprattutto la presenza di un ordinamento giuridico capace di tutelare al 100% le acque, l'aria, la flora e la fauna tutta, soprattutto per cercare di rimediare alla drammatica fase di precarietà che affrontano.

IL DIRITTO
DI AVERE
DIRITTI

PROTEGGI
I BENI
COMUNI



Firma per la
Legge di Iniziativa Popolare
promossa dal Comitato Rodotà
a vantaggio dei tuoi figli
e delle generazioni future.

www.benicomunisovrani.it



Lo stato dei fatti

Dopo la morte di Rodotà, il 30 novembre 2018, su impulso di Ugo Mattei e Alberto Lucarelli un convegno all'Accademia nazionale dei Lincei riproponeva il contributo della Commissione Rodotà nell'intento di presentarne le conclusioni in Parlamento come progetto di legge di iniziativa popolare, la cui raccolta di firme è promossa da cinque ex-componenti della Commissione Rodotà costituitisi nel *Comitato Popolare di Difesa dei Beni Comuni, Sociali e Sovrani "Stefano Rodotà"*.

Generazione Future



Sentenza n. 3665 della **Corte di Cassazione** a Sezioni Unite del 24 novembre 2010, depositata il 14 febbraio 2011

In particolare la sentenza n. 3665 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite del 24 novembre 2010, depositata il 14 febbraio 2011, evidenzia in modo chiaro come la funzione dei beni sia legata al perseguimento degli interessi della collettività, indipendentemente dalla titolarità del bene. Questo nuovo approccio viene ad assumere connotati differenti anche rispetto al paradigma della proprietà pubblica, e si muove entro una cultura differente da quella dell'appartenenza individuale. La sentenza introduce, per la prima volta in una sede giurisdizionale così autorevole l'espressione "beni comuni", ed al di là dei termini usati, sembra respirare e recepire le linee suggerite dalla Commissione Rodotà.



La **Corte Costituzionale** si era pronunciata in tema di beni comuni, con la sentenza n. 24 del 2011, in occasione della decisione sull'ammissibilità del quesito referendario



Le aree marittime della laguna di Venezia sono beni comuni
Con la sentenza 16 aprile 2018, n. 53, la **Corte dei Conti** si esprime sulla natura demaniale di alcune aree marittime iscritte nella laguna di Venezia, definendole beni comuni

Referendum sull'acqua



REFERENDUM SULL'ACQUA 2011

Il referendum (creato contro la privatizzazione dell'acqua), nasce da una grande mobilitazione, 1 milione e 400 mila firme (ne sarebbero bastate 500 mila) raccolte da marzo a luglio 2010. Uno degli articoli di legge oggetto dei referendum si riferisce infatti a tutti i servizi pubblici di rilevanza economica (quindi quelli per cui paghiamo le bollette o un ticket o un biglietto a prezzo controllato). Di questa categoria ne fanno parte l'acqua, i trasporti pubblici, lo smaltimento dei rifiuti etc...

Quesito numero 1 di questo referendum: "modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica": il quesito chiede di abrogare o confermare l'articolo 23bis della legge 133 del 2009, che stabilisce che i gestori dei servizi locali a rilevanza economica, debbano essere scelti dall'ente locale attraverso una gara d'appalto, riducendo la possibilità di affidamento diretto a una società pubblica.

Quesito numero 2: "determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito": il quesito chiede di abrogare o confermare il comma 1 dell'articolo 154 della legge 152 del 2006, che stabilisce che il costo finale dei servizi idrici che il cittadino paga in bolletta debba essere inclusa la remunerazione (comprende sia gli interessi di eventuali prestiti chiesti a banche o istituzioni pubbliche, sia il guadagno d'impresa) del capitale investito, fissata per legge del 7%.

Proposte di legge

-Il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato una proposta di legge delega che recepisce integralmente la bozza Rodotà, ed ora il testo della Regione Piemonte ha iniziato il suo iter parlamentare venendo assegnato alla Commissione Giustizia in sede referente.



-Proposta di legge n. 2031 del 16 marzo 2010 d'iniziativa Casson Finocchiaro Delega al Governo per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici

-DISEGNO DI LEGGE d'iniziativa dei senatori NUGNES, LA MURA, MANTERO, BUCCARELLA, MARTELLI e DE BONIS COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 2019 Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di contenuti del diritto di proprietà

Le amministrazioni

I beni comuni hanno ottenuto negli ultimi dieci anni hanno trovato accoglienza in numerosi statuti regionali e comunali, nonché in centinaia di regolamenti comunali. Riportiamo ad esempio:

Il Comune di Livorno, raccogliendo le spinte provenienti dai cittadini, nei quali è andata maturando una crescente sensibilità nei confronti dei beni comuni si è dato un "Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani".

Il regolamento definisce all'art. 2 quelli che sono i soggetti, i "cittadini attivi", con i quali il Comune può stipulare i "Patti di collaborazione" per adottare i beni comuni.

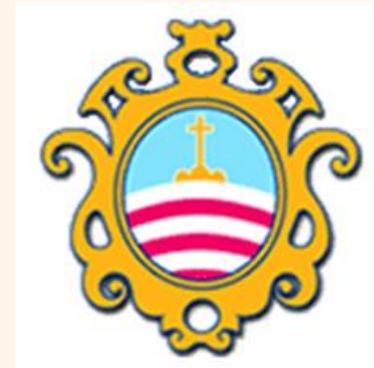
Patti di collaborazione ordinari PCO - hanno come oggetto le aree verdi e i beni di interesse culturale;

Patti di collaborazione complessi PCC - hanno come oggetto beni o attività che siano riconducibili a immobili sui quali vi siano competenze multisetoriali o di particolare pregio e prestigio.

Esempi virtuosi di gestione comune

Le Regole di Spinale e Manez ma anche la Magnifica Comunità e gli statuti trentini sono fra gli esempi centenari di gestione di beni comuni , «Beni comuni non sono né pubblici né privati – spiega il professore – è un concetto diverso che richiede la responsabilità di vigilanza e il ruolo del pubblico ma anche quella dei singoli cittadini e la loro partecipazione alla gestione».

La Magnifica Comunità di Fiemme gestisce un patrimonio boschivo ed immobiliare soggetto ad usi civici



Negli ordinamenti europei

il cambiamento in fase embrionale



In **Germania**, nel Codice civile, gli animali domestici sono stati stralciati dall'elenco degli 'oggetti di proprietà'.

Uno sguardo oltre oceano

i beni comuni nelle Costituzioni



L'**Uruguay** (2004) ha riformulato un articolo della Costituzione per stabilire che il diritto d'accesso all'acqua potabile è un diritto umano fondamentale alla cui soddisfazione devono provvedere gli enti pubblici

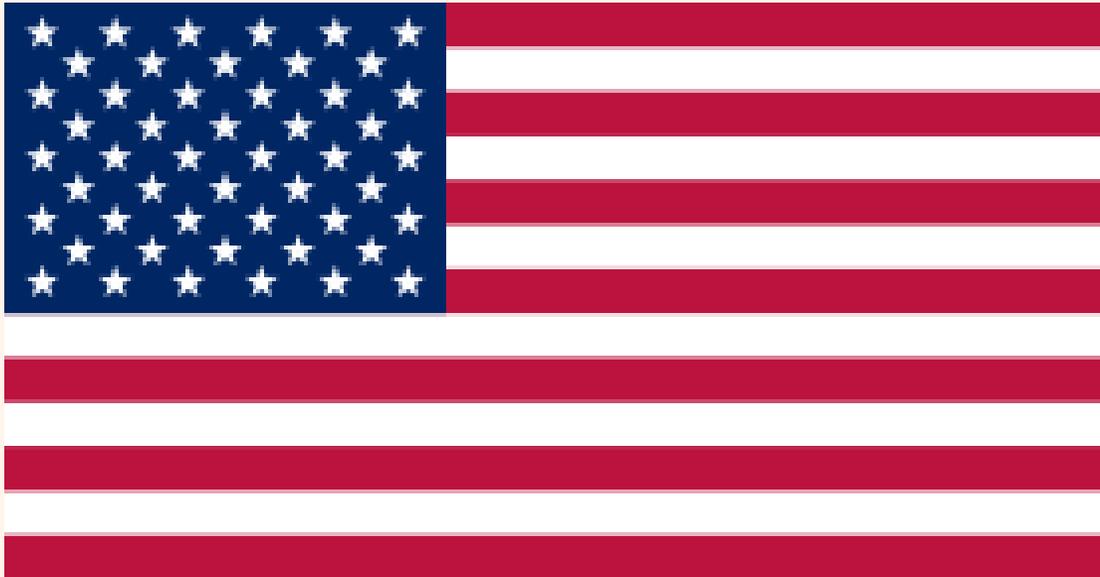


Bolivia- Diritti fundamentalissimi nella nuova Costituzione della Bolivia adottata con consultazione popolare nel 2009. Nel quadro della sovranità popolare, l'acqua è un diritto fundamentalissimo per la vita ed è lo Stato a promuoverne l'accesso sulla base dei principi di solidarietà e sostenibilità. La gestione pubblica del bene e il legame di questo con la sovranità popolare configurano l'acqua come bene comune.“



Ecuador-Nella Costituzione Ecuatoriana del 2008 si afferma la volontà di costruire una nuova forma di convivenza cittadina per perseguire il buon vivere.

Art.3- tra i doveri dello stato vi è la promozione dello sviluppo sostenibile e la protezione del patrimonio naturale, con il fine di consentire il buon vivere.



Gli **Stati Uniti** prevedono degli «avvocati difensori delle generazioni future» al fine di tutelare beni comuni che andrebbero esclusi dalla logica del mercato.