

PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE
(ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione)

“Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile e di altre norme collegate in materia di diritto della proprietà e dei beni”

Di iniziativa del consigliere: Vincenzo Colonna

*

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge alle Camere recepisce il disegno di legge delega elaborato dalla Commissione sui Beni Pubblici presieduta dal Prof. Stefano Rodotà e istituita presso il Ministero della Giustizia con D.M. del 21 giugno 2007 al fine di modificare le norme del Codice Civile dedicate ai beni in generale. Di tale elaborazione si condividono anche ragioni e motivi ispiratori.

Già negli anni precedenti, nel corso della predisposizione di un Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche basate su criteri di contabilità internazionale, era emersa la necessità di un quadro normativo che potesse fornire criteri generali e direttive sulla gestione nell'interesse della collettività dei beni pubblici e sulla eventuale dismissione o cessione in garanzia di beni in eccesso rispetto alle funzioni pubbliche (era stato sollevato, tra gli altri, il problema della possibilità di procedere a operazioni di sale and lease back di reti pubbliche come quelle ferroviarie). Frastagliata e poco organica, inoltre, si presenta la disciplina dei beni immateriali come marchi, brevetti, opere di ingegno o informazioni pubbliche e delle concessioni del demanio dello Stato e degli Enti territoriali, come le concessioni sullo spettro delle frequenze.

È risultato necessario – furono le conclusioni della Commissione Rodotà – rivedere i criteri di classificazione dei beni in modo da disporre di strumenti giuridici che tengano conto del nuovo quadro normativo che ha visto modificarsi la disciplina di beni pubblici già noti ed emergere nuove tipologie di beni. Si pensi alle risorse naturali, che richiamano una necessità di protezione di lungo periodo e una gestione che le preservi anche nell'interesse delle generazioni future e alle c.d. “reti” necessarie per assicurare servizi pubblici. Il tutto in un quadro in cui la sostenibilità economica è divenuta un presupposto imprescindibile per l'efficacia nel tempo delle politiche di conservazione e valorizzazione. Per un verso, dunque, si rischia di continuare a doversi occupare di beni economici inutilizzati e inutili, per l'altro occorre evitare di cedere, senza adeguate garanzie, beni pubblici per finanziare spese correnti, in difetto di una consapevole scelta strategica.

Il tradizionale istituto giuridico del demanio, connesso alla destinazione dei beni ad una funzione di pubblico interesse e all'appartenenza pubblica, ha lasciato irrisolte numerose questioni: controversa la stessa individuazione della fonte della demanialità (legge o atto amministrativo); discusse le ipotesi di sdemanializzazione e frammentari, oltre che per molti versi poco coerenti, la stessa nozione di demanio, necessario o accidentale, e lo statuto giuridico dei beni demaniali. Quando, poi, si è tentato, mossi da



ragioni eminentemente finanziarie, di aprire una stagione di dismissioni, a fronte del difetto di strumenti giuridici che consentissero mediante criteri di qualificazione adeguati di identificare immediatamente i diversi tipi di interessi collettivi la cui tutela fosse identificabile quale fondamento del particolare statuto giuridico di determinati beni, si è tentato di scavalcare il problema semplicemente trascurandolo. Come era prevedibile, le questioni irrisolte si sono ripresentate insolubili in sede applicativa e hanno generato dubbi interpretativi talmente numerosi e radicali da determinare l'inevitabile fallimento del progetto. L'esperienza ha dimostrato che il problema segnalato esiste e non è eludibile; per altro verso, in difetto di un serio ripensamento delle nozioni fondamentali l'intero settore è destinato a restare ingovernabile, perché lo stesso legislatore non dispone degli strumenti essenziali che gli consentano di calibrare i suoi interventi selezionando obiettivi coerenti.

Per superare gli arbitrari formalismi che dominano la materia, dunque, all'esito di una fase di studio di altissimo profilo, si è deciso di ricostruire una tassonomia dei beni pubblici che riflettesse la realtà economica e sociale delle diverse tipologie di beni, a partire dalle utilità che – secondo la legge – ciascun tipo di bene esprime, ovvero a partire dagli interessi connessi a quei beni che la legge intende tutelare. Proprio per meglio chiarire che con la locuzione bene in senso giuridico si indica il punto di riferimento obiettivo per la tutela di interessi meritevoli si è ritenuto di intervenire anche sull'articolo 810 del Codice Civile, che ne contiene una definizione, in modo da estendere espressamente la nozione di bene anche alle cose immateriali cui la legge ricollega interessi degni di considerazione.

Per quanto riguarda la classificazione sostanziale dei beni, merita di essere segnalata per prima la proposta di istituire una nuova e fondamentale categoria, quella dei beni comuni, intesi come le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. Il tratto saliente è rappresentato dalla scelta di dettarne una disciplina che prescindere completamente dal regime di appartenenza ed è, quindi, applicabile indifferentemente quando i beni stessi, o i beni che nel bene comune risultino ricompresi, siano di appartenenza pubblica o privata.

Si pensi, oltre che alle risorse naturali da preservare per le generazioni future (al bene "acqua", ad esempio, tema che ha visto impegnato il Consiglio regionale della Puglia a più riprese, da ultimo con riferimento al futuro assetto gestionale del servizio idrico integrato), anche ai beni culturali, archeologici e ambientali, che espressamente sono ricondotti a questa categoria. Affermare, per esempio, che i beni culturali sono beni comuni, come è ovvio, non significa affermare che tutti i beni di interesse culturale sono di proprietà pubblica o sono di tutti. La prima affermazione sarebbe assurda (basti pensare alla quantità di edifici di interesse storico artistico presenti in Italia), la seconda un mero slogan. Affermare che i beni culturali sono beni comuni significa riconoscere la rilevanza giuridica dell'interesse diffuso alla conservazione e fruizione dei beni culturali e riconoscere, conseguentemente, che il proprietario – sia esso un soggetto pubblico o privato – sarà tenuto al rispetto delle regole che ne disciplinano la gestione nell'interesse della collettività. L'attenzione per questa categoria cruciale di beni, dunque, si sposta dalla mera titolarità alle discipline che regolano le attività di gestione, fruizione, conservazione o valorizzazione. D'altra parte, la sola titolarità pubblica non offre sufficienti garanzie di una corretta gestione dei beni comuni. Merita di essere segnalato, poi, come sia riconosciuta una pregnante rilevanza

giuridica alla situazione di chi può (ha il diritto di) fruire dei beni comuni: chiunque può attivare la tutela giurisdizionale avvalendosi di strumenti inibitori.

Per quel che riguarda propriamente i beni pubblici, abbandonata la distinzione formalistica fra demanio e patrimonio, si avanza la proposta di una ripartizione articolata in tre categorie costruite sulla base delle esigenze sostanziali che tali beni sono chiamati a soddisfare: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi.

I beni ad appartenenza pubblica necessaria sono definiti come beni che soddisfano interessi generali fondamentali, quali, ad esempio, la sicurezza, l'ordine pubblico, la libera circolazione. Per essi si è prevista una disciplina rafforzata rispetto a quella oggi stabilita per i beni demaniali: restano ferme inusucapibilità, inalienabilità, autotutela amministrativa, alle quali si aggiungono garanzie esplicite in materia di tutela sia risarcitoria che inibitoria.

I beni pubblici sociali soddisfano esigenze della persona particolarmente rilevanti nella società dei servizi. Fanno parte di tale categoria le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, gli edifici pubblici adibiti a istituti di istruzione, le reti locali di pubblico servizio. Per tali tipologie di beni si prevede una disciplina basata su di un vincolo di destinazione qualificato, che può cessare solo se venga assicurato il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati.

I beni pubblici fruttiferi costituiscono una categoria residuale rispetto alle altre due: sono sostanzialmente beni di appartenenza pubblica, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato. Si è, in ogni caso, previsto che vada motivata la necessità dell'alienazione e che il corrispettivo non possa essere destinato a coprire spese correnti.

Pertanto facendo proprio e condividendo l'operato della Commissione di studio citata, si ritiene opportuno che anche il Consiglio regionale della Puglia, esercitando la propria facoltà di iniziativa legislativa parlamentare garantita dall'articolo 121 della Costituzione, sostenga il percorso delineato a livello ministeriale attraverso la presentazione di un'autonoma proposta di legge nazionale.

L'articolo 1 del provvedimento circoscrive nel termine di dieci mesi la delega conferita al Governo per l'adozione di un decreto delegato avente ad oggetto la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre norme strettamente connesse. Il medesimo articolo detta i principi e i criteri direttivi generali, così riassumibili:

- a) la revisione dell'art. 810 del Codice Civile, al fine di includervi, come beni, anche le cose immateriali;
- b) la distinzione dei beni in comuni, pubblici e privati;
- c) la titolarità dei beni comuni, le condizioni per la loro fruizione collettiva e gli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale;
- d) la classificazione dei beni pubblici, appartenenti a persone pubbliche, in tre categorie, ossia beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali e beni pubblici fruttiferi.

L'articolo 2 regola le procedure di adozione del decreto legislativo.

L'articolo 3 sottolinea l'assenza di nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

VINCENZO COLONNA (gruppo "Noi a Sinistra per la Puglia")



PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE
(ai sensi dell'articolo 121 della costituzione)

“Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice civile e di altre norme collegate in materia di diritto della proprietà e dei beni”

Art. 1

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

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso libro per le quali si presentano simili necessità di riforma del diritto della proprietà e dei beni.
2. Le disposizioni della presente legge delega e quelle delegate, in quanto direttamente attuative dei principi di cui agli articoli 1, 2, 3, 5, 9, 41, 42, 43, 97, 117 della Costituzione possono essere derogate o modificate solo in via generale ed espressa e non tramite leggi speciali o concernenti singoli tipi di beni.
3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:
 - a) revisione della formulazione dell'articolo 810 del Codice Civile, al fine di qualificare come beni le cose, materiali o immateriali, le cui utilità possono essere oggetto di diritti;
 - b) distinzione dei beni in tre categorie: beni comuni, beni pubblici, beni privati;
 - c) previsione della categoria dei beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni sono tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso è garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta altresì l'azione per la

12

riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette sono definite dal decreto legislativo di cui al comma 1;

d) sostituzione del regime della demanialità e della patrimonialità attraverso l'introduzione di una classificazione dei beni pubblici appartenenti a persone pubbliche, fondata sulla loro natura e sulla loro funzione in attuazione delle norme costituzionali di cui al comma 2 che si articola in:

1) beni ad appartenenza pubblica necessaria, ossia i beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Non sono usucapibili né alienabili. Vi rientrano fra gli altri: 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 ed internazionale. La loro circolazione può avvenire soltanto tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali. Ne è consentita la concessione secondo le modalità prevista dalla legge. Lo Stato e gli enti pubblici territoriali sono titolari dell'azione inibitoria e di quella risarcitoria. I medesimi enti sono altresì titolari di poteri di tutela in via amministrativa nei casi e secondo le modalità che verranno definiti dal decreto delegato;

2) beni pubblici sociali, ossia i beni le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona. Non sono usucapibili. Vi rientrano tra gli altri: le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli edifici pubblici adibiti a ospedali, istituti di istruzione e asili; le reti locali di pubblico servizio. È in ogni caso fatto salvo il vincolo reale di destinazione pubblica. La circolazione è ammessa con mantenimento del vincolo di destinazione. La cessazione del vincolo di destinazione 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. Il legislatore delegato stabilisce le modalità e le condizioni di tutela giurisdizionale dei beni pubblici sociali anche da parte dei destinatari delle prestazioni. La tutela in via amministrativa spetta allo Stato e ad enti pubblici anche non territoriali che la esercitano nei casi e secondo le modalità definiti dal decreto delegato. La disciplina dei beni pubblici sociali va coordinata con la disciplina dei beni di cui all' art 826, comma secondo, del Codice Civile, ad esclusione delle foreste, che rientrano nei beni comuni;

3) beni pubblici fruttiferi, ossia i beni che non rientrano nelle categorie dei beni di cui al comma 3, lettera d), numeri 1) e 2). Sono alienabili e gestibili dalle persone pubbliche con strumenti di diritto privato. L'alienazione ne è consentita solo quando sono dimostrati il venir meno della necessità dell'utilizzo pubblico dello specifico bene e l'impossibilità di continuarne il godimento in proprietà con criteri economici. L'alienazione è regolata da idonei procedimenti che consentano di evidenziare la natura e la necessità delle scelte sottese alla dismissione. I corrispettivi realizzati non possono essere imputati a spesa corrente;

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

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

Art. 2

(Disposizioni procedurali)

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1 è adottato nel rispetto della procedura prevista all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della Giustizia congiuntamente con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

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

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

Art. 3

(Disposizione finale)

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

VINCENZO COLONNA



CONSIGLIO REGIONALE PUGLIA

Trasmesso alla VII Commissione

Consigliere il 30/06/2017