



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

ONOREVOLI SENATORI. - L'idea dei « beni comuni » è subito entrata nell'immaginario collettivo come reazione, forse inconscia, alle numerosissime « privatizzazioni », le quali hanno tradito l'interesse pubblico dei cittadini e hanno svenduto a singole società private « pezzi » del nostro « territorio », con tutto ciò che il territorio contiene. Infatti le « privatizzazioni », trasformando l'ente pubblico in società per azioni, hanno fatto in modo che non si persegua più l'interesse pubblico, ma l'interesse dei soci della società per azioni. Inoltre, e questo sfugge alla maggioranza delle persone, tale operazione opera nascostamente, sotto la veste di leggi incostituzionali, una vera e propria sottrazione alla « proprietà pubblica » di ciò che spetta al popolo a titolo di sovranità, trasferendo tale appartenenza a faccendieri insperiti che mirano soltanto ai loro personali interessi.

È da tener presente, comunque, che il tema dei « beni comuni » non ha ancora una sua valida disciplina giuridica, mancando una sua precisa definizione, nonché, e questo è particolarmente importante, un cambiamento del « contesto giuridico » attualmente disciplinato dal libro III del codice civile, « Della proprietà ».

Il tentativo di cambiare detto « contesto » è stato effettuato dalla Commissione Rodotà nominata a suo tempo dal Ministro Mastella. Ma questa Commissione ha agito per consentire, come richiesto dal Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti, l'iscrizione delle « dismissioni » (che all'epoca apparivano come il toccasana della gravissima situazione finanziaria del Paese), nel conto patrimoniale degli enti pubblici, con la conseguenza che, a tal fine, essa ha eliminato, di-

menticando la Costituzione, i concetti di « Stato comunità », di « proprietà pubblica », di « demanio » e della « partecipazione » dei cittadini. Prova ne sia (ma ce ne sono tante), che, secondo lo schema di disegno di legge elaborato dalla Commissione Rodotà, « sono titolari dei beni comuni le pubbliche amministrazioni o i privati ». Il che è un assurdo.

Con il presente disegno di legge si mira a dare innanzitutto una « definizione » del concetto di « bene comune », che la Commissione Rodotà ha dato soltanto in modo esemplificativo, e ad offrire un contesto giuridico idoneo ad accogliere detta categoria.

L'articolo 1, essendo impossibile definire *a priori* tutti i « beni comuni », ha un carattere ermeneutico, nel senso che offre all'interprete tutti gli elementi in base al quale un bene deve definirsi « comune ». In sostanza si definisce tale un bene che, « per natura e funzione » soddisfa bisogni e diritti fondamentali della presente e delle future generazioni e che pertanto deve ritenersi, assolutamente e definitivamente, « fuori commercio », a meno che non si tratti di mutamento della natura e della funzione della cosa. Inoltre, tenuto conto dello sviluppo economico attuale, si è ritenuto che si debbano definire « beni comuni » anche le imprese pubbliche (purché e finché mantengano la loro natura e funzione) inerenti a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio (articolo 43 della Costituzione). In relazione a queste, si è previsto un diritto di prelazione della pubblica amministrazione in caso di vendita da parte del proprietario privato, ferma in ogni caso la possibilità della loro nazionalizzazione. Si è prevista infine la partecipazione dei cittadini alla gestione dei beni comuni,

nonché la loro legittimazione ad agire per la loro tutela. I «beni comuni», insomma, sono beni in proprietà collettiva demaniale (sono «beni pubblici») e si distinguono nell'ambito dei «beni demaniali», perché, per loro natura e funzione, non possono essere oggetto di «sdemanzializzazione», di «privatizzazione» o di «svendita».

L'articolo 2 abroga i commi secondo e terzo dell'articolo 826 del codice civile, che disciplina il «patrimonio indisponibile dello Stato», considerato che non ha senso una «indisponibilità» che si risolva in un obbligo, quasi mai inosservato, da parte del privato, di mantenere la stessa «destinazione economica».

L'articolo 3 provvede a distinguere i beni indicati nelle parti abrogate dell'articolo 826 tra beni demaniali e beni comuni.

L'articolo 4 provvede a realizzare il nuovo «contesto giuridico» nel quale si collocano i «beni comuni», ridimensionando alla luce degli articoli 42 e 41 della Costituzione i poteri del proprietario privato previsti dal vigente articolo 832 del codice civile. Si offre, in altri termini, un'interpretazione costituzionalmente orientata di questo articolo, un'interpretazione che tenga conto della «funzione sociale» della proprietà, con le sue inevitabili conseguenze, e dell'utilità sociale, nonché della sicurezza, della libertà e della dignità umana, alle quali occorre riferirsi nelle private transazioni.

Tutto questo assicura la tutela dei beni comuni, che oggi sono sopraffatti dalla lettura borghese e neoliberalista che ancora si dà al concetto di «proprietà privata», fermandosi alla lettera del citato articolo 832 del codice civile.

L'articolo 5 modifica l'articolo 948 del codice civile, disponendo che l'imprescrittibilità dell'azione di rivendicazione non si applica nel caso in cui la funzione sociale della cosa non venga raggiunta per dolo o colpa del proprietario. Infatti, secondo l'articolo 42, secondo comma, della Costituzione: «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge (cioè dal popolo cui appartiene il territorio a titolo di sovranità), che ne determina i modi acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale». Dal che discende inevitabilmente che il colposo o doloso mancato perseguimento di questo scopo comporti, *ope Constitutionis*, il venir meno della tutela giuridica del diritto di proprietà, facendo tornare la cosa lì da dove era venuta, e cioè nella «proprietà pubblica» del popolo italiano o nella «proprietà pubblica» della collettività territoriale interessata.

Si è ritenuto, insomma, che non ha nessun senso ricercare i «beni comuni, oltre il pubblico e il privato», visto che è la stessa Costituzione repubblicana e democratica che dà loro un sicuro fondamento giuridico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 810 del codice civile è inserito il seguente:

« Art. 810-*bis.* - (*Beni comuni*) - Sono beni comuni le cose, materiali o immateriali, che, per la loro natura e per la loro funzione, soddisfano diritti fondamentali e bisogni socialmente rilevanti, servendo immediatamente la collettività, la quale, in persona dei suoi componenti, della presente e delle future generazioni, è ammessa istituzionalmente a goderne in modo diretto. Detti beni sono naturalmente fuori commercio e in proprietà collettiva demaniale o in uso civico e collettivo, urbano e rurale. Essi non possono essere sottratti alla loro destinazione pubblica. Qualora si trovino in proprietà privata, la pubblica amministrazione è tenuta a riacquisirli al patrimonio pubblico, mediante lo strumento della prelazione nelle vendite, o a istituire sugli stessi le necessarie servitù pubbliche. In ogni caso la pubblica amministrazione è tenuta a controllare che sia perseguita da parte del proprietario la funzione sociale dei beni a lui nominalmente appartenenti e che il diritto di disposizione del bene sia esercitato in modo da non contrastare l'utilità sociale o recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Nei casi di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia, necessarie a garantire servizi essenziali, o a situazioni di monopolio, la pubblica amministrazione è tenuta ad acquisirle alla proprietà pubblica e, se del caso, a trasferirle o ad affidarle a comunità di lavoratori o di utenti, nel rispetto del principio previsto dall'articolo 43 della Costituzione. Le suddette im-

prese pubbliche sono beni comuni. La gestione dei beni comuni deve essere in mano pubblica o di comunità di lavoratori o di utenti. Ai fini della tutela dei beni comuni, da difendere con tutti i mezzi giuridici, ivi comprese le nazionalizzazioni, sono legittimati ad agire in giudizio anche i cittadini singoli o associati, secondo il principio di sussidiarietà ».

Art. 2.

1. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 826 del codice civile sono abrogati.

Art. 3.

1. All'articolo 822, primo comma, del codice civile, dopo le parole: « fanno parte del demanio pubblico » sono inserite le seguenti: « , inteso come l'insieme dei beni in proprietà collettiva del popolo, necessari per il funzionamento e lo sviluppo della democrazia costituzionale, ».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 822 del codice civile sono aggiunti i seguenti commi:

« Appartengono inoltre al demanio pubblico i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, appartenenti allo Stato o, rispettivamente, alle regioni, alle provincie e ai comuni, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Rientrano nella disciplina più rigorosa dei beni comuni le foreste, le miniere, le cave e torbiere, le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo ».

Art. 4.

1. L'articolo 832 del codice civile è sostituito dal seguente:

« Art. 832. - (*Contenuto del diritto*) - 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. Nel caso di mancato perseguimento della funzione sociale ai sensi dell'articolo 42, secondo comma, della Costituzione, per colpa o dolo del proprietario, lo Stato provvede ad assumere tutti i provvedimenti necessari per assicurare la funzione sociale della cosa di cui si tratta.

Il proprietario ha il diritto di disporre del bene in modo da non contrastare l'utilità pubblica o recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Nei casi di inadempimento di tale obbligo, l'atto di disposizione è nullo e il proprietario è tenuto al risarcimento del danno ».

Art. 5.

1. Il terzo comma dell'articolo 948 del codice civile è sostituito dal seguente:

« L'azione di rivendicazione non si prescrive, tranne che per gli effetti dell'acquisto della proprietà da parte di altri per usucapione e salvi gli effetti del mancato svolgimento delle attività necessarie per assicurare il perseguimento della funzione sociale della cosa materiale o immateriale ».

