



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 2009**

Delega al Governo per la modifica del libro terzo, titolo I, capo II, del codice civile e di altre norme collegate, in materia di diritto della proprietà e dei beni

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge, che recepisce un disegno di legge delega elaborato dalla Commissione ministeriale istituita con decreto del Ministro della giustizia 21 giugno 2007 (cosiddetta «Commissione Rodotà»), nasce dell'esigenza di giungere a una concreta valorizzazione e tutela dei cespiti pubblici dello Stato, degli enti pubblici e dei consociati, fra cui immobili, infrastrutture e risorse naturali.

Da più parti infatti emerge la necessità di poter contare su un assetto giuridico dei beni che sia più al passo con i tempi e sia in grado di definire criteri generali e direttive sulla gestione e sulla eventuale dismissione di beni in eccesso delle funzioni pubbliche, con particolare attenzione alla realizzazione dell'interesse generale della collettività, anche a tutela dell'equilibrio economico e ambientale nonché dell'interesse delle generazioni future. È evidente, inoltre, la necessità di azioni concrete per una migliore gestione di particolari tipologie di utilità pubbliche che scaturiscono da beni disciplinati ad oggi in modo frastagliato e poco organico, quali le concessioni demaniali e le concessioni sullo spettro delle frequenze, i beni finanziari, quali crediti pubblici o partecipazioni, ed immateriali, quali marchi, brevetti, opere dell'ingegno, informazioni pubbliche.

In primo luogo, i cambiamenti tecnologici ed economici verificatisi fra il 1942 ed oggi hanno reso particolarmente obsoleta la parte del codice civile relativa ai beni pubblici. Alcune importanti tipologie di beni sono assenti, mentre altre tipologie di beni pubblici sono profondamente cambiate negli anni.

Si pensi ai beni necessari a svolgere servizi pubblici, come le cosiddette «reti», sempre più variabili, articolate e complesse, oppure ai beni finanziari, non sufficientemente

disciplinati dal codice civile ancora legato ad una idea obsoleta della proprietà. Inoltre, le risorse naturali, come le acque, l'aria respirabile, le foreste, i ghiacciai, la fauna e la flora devono poter fare riferimento su di una più forte protezione. Infine, le infrastrutture necessitano di investimenti e di una gestione sostenibile per tutte le classi di cittadini.

In secondo luogo, una nuova filosofia nella gestione del patrimonio pubblico richiede un contesto normativo che leghi il regime di alienabilità dei beni pubblici alla necessaria riqualificazione della dotazione patrimoniale del Paese.

L'analisi della rilevanza economica e sociale dei beni consente di classificare i medesimi in base alle utilità prodotte, tenendo in alta considerazione i principi e le norme costituzionali e collegando le utilità dei beni alla tutela degli interessi pubblici essenziali.

Pare opportuno altresì innovare la stessa definizione di bene, ora contenuta nell'articolo 810 del codice civile, ricomprendendovi anche le cose immateriali.

Si ritiene inoltre utile rivedere la classificazione sostanziale dei beni.

Si è prevista, anzitutto, la categoria dei beni comuni, che non rientrano nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque, l'aria, i parchi, le foreste e le zone boschive, i ghiacciai e le nevi perenni, la fauna selvatica e la flora tutelata, i beni archeologici, culturali, ambientali.

Si è ritenuto di prevedere una disciplina particolarmente garantistica di tali beni, al fine di garantirne la fruizione collettiva da parte di tutti i consociati.

Per quel che riguarda propriamente i beni pubblici, si è abbandonata la distinzione formalistica fra demanio e patrimonio, a vantaggio di un criterio distintivo basato sulle esigenze sostanziali che le loro utilità sono idonee a soddisfare.

Si avanza pertanto la proposta di una ripartizione di tali beni in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi.

I beni ad appartenenza pubblica necessaria sono definiti come beni che soddisfano interessi 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 privati in appartenenza pubblica, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato. Si sono però previsti limiti all'alienazione, al fine di privile-

giare comunque la loro amministrazione efficiente da parte di soggetti pubblici.

Pertanto, raccogliendo e condividendo l'operato della Commissione di studio citata, si ritiene opportuno che anche il Consiglio regionale, 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 legislativo avente ad oggetto la modifica del capo II del titolo I del libro terzo 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'articolo 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.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Delega al Governo per la modifica del libro terzo, titolo I, capo II, 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 libro terzo, titolo I, capo II, del codice civile nonché di altre parti dello stesso libro per le quali si presentino simili necessità di riforma del diritto della proprietà e dei beni.

2. Le disposizioni della presente legge delega e quelle adottate nell'esercizio della delega stessa, in quanto direttamente attuative dei principi di cui agli articoli 1, 2, 3, 5, 9, 41, 42, 43, 97 e 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 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 previste 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, che esercitano nei casi e secondo le modalità definiti dal decreto legislativo di cui al comma 1;

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 legislativo di cui al comma 1. La disciplina dei beni pubblici sociali va coordinata con la disciplina dei beni di cui all'articolo 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 ai 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 continuare 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 dello schema di decreto. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque emanato.

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

### Art. 3.

#### *(Disposizione finale)*

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