



**Università
degli Studi
di Ferrara**



I BENI PUBBLICI

1. La disciplina pubblicistica dei beni



- Tutte le organizzazioni hanno necessità di dotarsi di beni strumentali necessari per lo svolgimento della loro attività.
- La Costituzione stabilisce che *“la proprietà è pubblica o privata”* e che *“i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati”* (art. 42, comma 1).
- Il TFUE precisa che i Trattati *“lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”*.

1. La disciplina pubblicistica dei beni



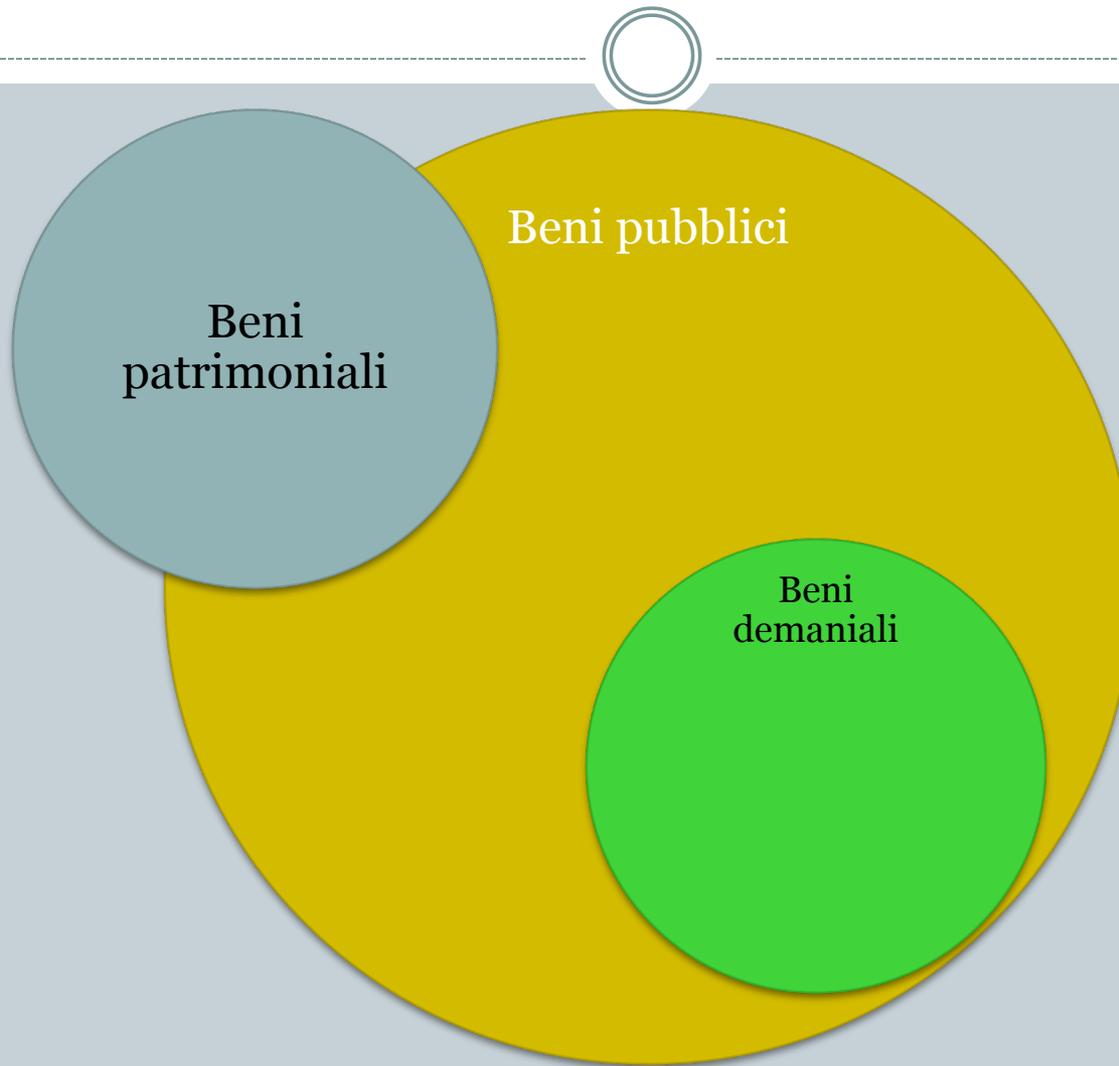
- Il codice civile dedica il capo II, titolo I, Libro III ai beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici (art. 822 e seg.).
- Anche i beni privati possono essere oggetto di un regime pubblicistico: il codice civile contiene varie disposizioni che conformano la proprietà privata a scopi di interesse pubblico.

2. I beni patrimoniali indisponibili e demaniali



- Il codice civile contiene una classificazione giuridica dei beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici fondata sulla distinzione tra:
 - a) beni patrimoniali (art. 826);
 - b) beni del demanio pubblico (art. 822 e seg.).

2. I beni patrimoniali indisponibili e demaniali



3. I beni demaniali: classificazione



- I beni demaniali si dividono in :
 - ① demanio necessario
 - ② demanio eventuale (o accidentale).
- 1) I beni del demanio necessario *possono appartenere soltanto allo Stato* e sono elencati in modo tassativo dall'art. 822 c.c., primo comma.
- 2) I beni del demanio eventuale fanno parte del demanio solo se appartengono allo Stato, alle regioni o agli enti territoriali e sono elencati nell'art. 822, secondo comma.
- In aggiunta al codice civile molte leggi speciali qualificano taluni beni come demaniali. Nel complesso questi beni formano il cd. *demanio pubblico*

4. Il demanio necessario: tipologia



- In base all'art. 822 c.c., comma 1, appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico 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.
- I beni indicati in questo comma appartengono al demanio *necessario* (o *naturale*), in quanto sono dei beni che per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato.
- Il demanio naturale è composto dal: a) demanio marittimo che, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Il mare e il fondo del mare non sono beni demaniali ma cose fuori commercio (*res communes omnium*); b) demanio idrico; c) demanio militare, cioè le opere destinate direttamente alla difesa nazionale, ossia aeroporti e strade militari. Non appartengono al demanio invece: a) le difese naturali; b) gli armamenti, le caserme, gli aerei militari (questi beni appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato).

5. Il demanio eventuale: tipologia



- In base all'art. 822, comma 2 c.c. fanno parimenti parte del demanio demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di 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

6. I beni demaniali: regime giuridico



- I beni demaniali sono *inalienabili* e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi (art.823, primo comma).
- Si tratta di beni *incommerciabili*, *non aggredibili* dai creditori dell'ente, *non usucapibili*.
- L'autorità amministrativa, ai fini della tutela dei beni demaniali, può ricorrere sia ai mezzi ordinari stabiliti dal codice civile, che all'autotutela amministrativa *esecutoria* (cioè all'esercizio di poteri autoritativi per la tutela del diritto di proprietà su questi beni in assenza di titoli esecutivi giudiziali).

7. I beni demaniali: utilizzo



- I beni demaniali sono in gran parte destinati alla funzione pubblica (*uso generale*).
- Essi possono essere attribuiti in uso e godimento di singoli utilizzatori (*uso particolare*) attraverso lo strumento della concessione amministrativa.
- La concessione prevede generalmente la corresponsione di un canone o corrispettivo da parte del concessionario.

8. I beni demaniali: la sdemanializzazione



- Gli elenchi dei beni demaniali includono sia beni naturali, che artificiali.
- Nel primo caso l'acquisto e la perdita della demanialità dipende da mutamenti della situazione di fatto.
- Nel secondo caso dipende da determinazioni di tipo amministrativo.
- Il passaggio dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve essere dichiarato con atto da pubblicizzare sulla Gazzetta Ufficiale.
- Una volta operata la sdemanializzazione, si applica il regime di diritto privato.

9. I beni demaniali: le tendenze recenti



- Alcune leggi recenti hanno attenuato il principio dell'inalienabilità dei beni demaniali.
- Sono in corso, in particolare, due tendenze.
 - ① La prima consiste nel trasferimento di beni demaniali a società pubbliche, allo scopo di consentirne l'utilizzazione e la valorizzazione economica.
 - ② La seconda consiste nel federalismo demaniale, ovvero nel trasferimento di molti beni immobili dallo Stato a regioni, province e comuni.

10. I beni patrimoniali: classificazione



- I beni patrimoniali *disponibili* vanno considerati come beni privati in senso oggettivo.
- I beni patrimoniali *indisponibili* sono sottoposti a regole speciali e, per quanto non diversamente disposto da esse, al codice civile (art. 826).
- Anche i beni degli enti pubblici destinati a un pubblico servizio rientrano nella categoria dei beni indisponibili (art. 830).

11. I beni patrimoniali indisponibili: regime



- Il carattere indisponibile dei beni si manifesta nel *vincolo di destinazione*, ovvero nel fatto che essi, per quanto siano suscettibili di alienazione, non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art.829 c.c.).
- Il vincolo di destinazione può essere rimosso con un atto amministrativo.
- Non possono essere oggetto di procedure di espropriazione forzata in quanto beni necessari per “*l’adempimento di un pubblico servizio*”.

12. I beni privati: classificazione



- I beni privati si distinguono in:
 - a) beni privati *di interesse privato*: disciplinati interamente dal codice civile. In questa categoria sono collocabili anche beni pubblici in senso *soggettivo*, e cioè beni patrimoniali disponibili regolati dal diritto comune.
 - b) beni privati *di interesse pubblico*: beni che sotto il profilo *oggettivo* hanno una rilevanza pubblicistica.

13. I beni privati di interesse pubblico



- Il regime dei beni privati *di interesse pubblico* è diversificato a seconda che si tratti di:
 - a) beni culturali e paesaggistici.
- L'individuazione è operata dal Codice sia attraverso un elenco tassativo, che attraverso un procedimento in contraddittorio con i proprietari di alcune tipologie di beni.
- La tutela consiste in misure di protezione e conservazione.
- La circolazione è gravata da una serie di vincoli.
- La fruizione è disciplinata distinguendo beni appartenenti agli enti pubblici e beni appartenenti ai privati.

13. I beni privati di interesse pubblico



- b) aree naturali* protette aventi un valore naturalistico e ambientale.

 - Le aree naturali protette sono suddivise in categorie: parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali protette.
- c) le reti*, cioè le infrastrutture necessarie per l'erogazione di alcuni servizi pubblici.

 - Mentre i servizi pubblici si prestano ad essere offerti sul mercato da una pluralità di operatori in concorrenza (cd. *nel* mercato), le reti costituiscono elementi di monopolio naturale.

14. I beni in proprietà collettiva



- Sfugge alle classificazioni del codice civile una categoria residuale di beni assoggettata al regime di *proprietà collettiva*.
- Si tratta dei beni sui quali insistono i cd. *usi civici*, taluni dei quali di antichissima tradizione, attribuiti a componenti della collettività.
- Alcuni esempi sono i diritti attribuiti a collettività locali esercitati su terreni di proprietà dei comuni o anche di privati.

15. I beni comuni: nozione



- Tradizionalmente i beni comuni sono le *res communes omnium* (l'aria, il mare, l'etere o gli astri).
- Si tratta di cose che non possono formare oggetto di diritti perché non hanno la caratteristica dell'“appropriabilità”.
- Sono regolati da convenzioni internazionali e da norme europee nella prospettiva della tutela ambientale.
- Non trovano una disciplina autonoma nel codice civile.

16. I beni comuni: l'etere



- In seguito al processo tecnologico, l'etere ha assunto natura di bene in senso proprio (bene patrimoniale indisponibile) perché è risorsa che può essere attribuita in uso esclusivo a determinati soggetti per svolgere attività aventi rilevanza economica.
- Sono state introdotte regole volte a disciplinarne ripartizione e uso efficiente.
- Tra le fonti, la principale è rappresentata dal Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259).

17. I beni comuni: il dibattito



Da qualche anno i beni comuni sono al centro di un dibattito che si è focalizzato su due temi:

1. il rischio della scarsità (si pensi all'acqua, al suolo) e quindi la necessità di una disciplina pubblicistica che impedisca il *sovraconsumo*;
2. la necessità di garantire l'accesso e la fruizione da parte della collettività su base *paritaria*. Si tratta dei beni “a titolarità diffusa” (es. internet).

18. I beni comuni: il referendum



- Questa particolare sensibilità è emersa in occasione del referendum popolare (2011) avente ad oggetto la normativa sui servizi pubblici locali.
- L'esito referendario ha portato all'abrogazione di una disposizione legislativa che includeva *l'utile di impresa* tra i componenti della tariffa del servizio idrico.

18. I beni comuni: il referendum



- Nel 2007 è stata istituita da parte del Ministero della Giustizia una Commissione, presieduta da Stefano Rodotà, incaricata di elaborare una legge di delega per la modifica delle disposizioni del codice civile in materia di beni pubblici.
- L'articolato rimasto senza seguito prevedeva di superare la distinzione tra beni demaniali e patrimoniali e introdurre una nuova classificazione (*beni comuni, beni pubblici e beni privati*) in funzione delle utilità intrinseche ai beni.

19. Il Regolamento di Bologna



- Regolamento sulla “collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”, approvato dal Comune di Bologna il 22 febbraio del 2014
- disciplina le forme di collaborazione dei cittadini con l’amministrazione, in attuazione agli art. 118, 114 comma 2, e 117 comma 6 Cost., «nei casi in cui l’intervento dei cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani richieda la collaborazione o risponda alla sollecitazione dell’amministrazione comunale».

20. I patti di collaborazione



- La collaborazione tra cittadini e amministrazione, ai sensi del Regolamento, «si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa» (cd. patti di collaborazione).
- Atti amministrativi consensuali, accordi, strumenti pattizi, in generale atti soggettivamente pubblicistici ma *privi di carattere autoritativo*, soggetti quindi al regime dell'art 1, comma 1bis della legge 241/1990, vengono messi a servizio della cura di beni e spazi urbani attuata mediante la partecipazione dei cittadini.

21. L'esperienza dei patti di collaborazione



- Dal febbraio 2014 ad oggi 200 comuni hanno adottato regolamenti modellati su quello del Comune di Bologna e hanno stipulato migliaia di patti di collaborazione con i cittadini per la cura condivisa dei beni e degli spazi urbani dei rispettivi territori, registrando il coinvolgimento attivo di oltre 800 mila persone
- A ciò si aggiungono altre esperienze di collaborazione e partecipazione alle decisioni pubbliche realizzate in diverse città italiane, mediante la diffusione di bilanci partecipativi, laboratori di quartiere, sperimentazioni di usi civici e collettivi, percorsi di co-progettazione e innovazione sociale

22. I patti per la rigenerazione urbana



- Queste esperienze di amministrazione condivisa non sono esclusive del nostro paese ma si registrano anche in altri ordinamenti, laddove le nuove istanze sociali – probabilmente collegate alla grave crisi economica attraversata dai sistemi sociali e solidaristici di tutta Europa – trovano una risposta nelle forme di rigenerazione urbana (cioè in assenza di consumo di suolo) affidate alla gestione diretta degli utenti, ossia dei cittadini residenti

23. I beni comuni urbani



- Il punto di partenza logico della rigenerazione è rappresentato dal concetto di *beni comuni urbani*
- beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini riconoscono funzionali al benessere individuale e collettivo
- ogni bene urbano, anche di proprietà privata, può considerarsi comune e, se necessario, essere affidato alle cure della comunità residente mediante patti di collaborazione
- vi sono infatti beni che, al di là della definizione del codice e della titolarità, sono “comuni perché destinati alla realizzazione dello Stato sociale” (Cassazione SS.UU.3655/2011)

24. La rigenerazione urbana



- La rigenerazione urbana dal basso è utile a sperimentare nuove forme di cittadinanza attiva e creativa, e dunque nuove forme di partecipazione democratica,
- Punta a riutilizzare il patrimonio urbano dismesso, sottoutilizzato, abbandonato, sfitto, invenduto o incompiuto.
- Presupposti: esistenza di beni e spazi abbandonati, difficoltà di individuare specifiche destinazioni d'uso per tali beni, insufficienza delle risorse pubbliche necessarie per una loro riutilizzazione e ristrutturazione complessiva.

24. La rigenerazione urbana



- Al verificarsi di questi presupposti, la rigenerazione urbana fornisce gli strumenti giuridici per conservare e valorizzare il patrimonio urbano comune, soprattutto a fronte di livelli di degrado ancora contenuti, consentendone il riuso, anche temporaneo
- Potente strumento per il contenimento del consumo di nuovo suolo
- Si favoriscono inoltre processi virtuosi di creazione del valore su impulso delle comunità locali.